



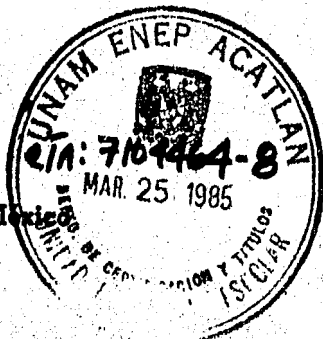
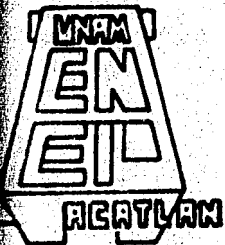
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"

EL DESEMPLEO EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
BENJAMIN CUELLAR MUÑOZ



Naucalpan, Edo. México

1985



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INTRODUCCION

1

## CAPITULO I

## 1) CONSIDERACIONES GENERALES.

- |    |   |    |
|----|---|----|
| a) | Antecedentes Históricos en México -----                                   | 4  |
| b) | Definición, Concepto y Clasificación --                                   | 9  |
| c) | Desempleo y Subempleo del Trabajador no<br>calificado y calificado. ----- | 10 |

## CAPITULO II

## 2) REPERCUSIONES EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

- |    |  |    |
|----|--|----|
| a) | Tipo Social: Desempleo o Pobreza; ¿Opor-<br>tunidad para todos? -----                            | 15 |
| b) | Tipo Económico: Estadísticas, Empleo en<br>el Mercado Nacional, -<br>Avance General del País, 21 |    |
| c) | Tipo Político: Desempleo y Subempleo -<br>de Profesionistas. ----                                | 27 |
| d) | Tipo Penal: Delincuencia Juvenil y<br>Alcoholismo en Adoles-<br>centes y Adultos. ----           | 29 |

## CAPITULO III

## 3) SOLUCIONES AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

- |                                |    |
|--------------------------------|----|
| (SISTEMAS DE PROTECCION) ----- | 37 |
| a) Tradicionales. -----        | 51 |
| b) Radicales. -----            | 54 |
| c) Posibles. -----             | 65 |

CONCLUSIONES ----- 78

BIBLIOGRAFIA ----- 79

## INTRODUCCION

Un crecimiento demográfico acelerado como el que México tiene actualmente, tiene consecuencia que muchas veces no imaginamos o sencillamente no pensamos que puedan ser reales, pero es un hecho, que cuando la población de un País es excesiva los problemas que tiene que afrontar son muy graves, si no se hace nada por solucionar el crecimiento.

Más habitantes significan más bocas que alimentar, más casas que construir, más escuelas para educarlos, más habitantes no quiere decir mejores servicios públicos para todos, ni un mejor nivel de vida.

Uno de los problemas más graves que México debe afrontar, es EL DESEMPLEO. Actualmente el 48% de la población, que representa casi la mitad, es menor de 15 años, lo cual significa que existe un gran número de personas que deben ser sostenidas económicamente debido a que por su corta edad aún no trabajan.

El presente trabajo, pretende dar a conocer las diferentes facetas del desempleo en México, dejando así un precedente para Investigadores, Maestros, Compañeros y Ciudadanos en general, que se interesen en él, y dejar de manifiesto las posibles soluciones al difícil problema, ya que es urgente darle la solución debida, todo esto se agudiza con la crisis económica, la cual genera serios problemas en todo el sistema, y uno de los principales es el que nos ocupa.

El desempleo se observa también en quienes se han preparado durante varios años para desempeñar una función en especial, esto es para quienes han realizado una carrera o una licenciatura.

Como el recorte de personal en diferentes empresas, tanto estatales como de la iniciativa privada, es prueba clara de la existencia del problema, es ahora cuando el profesionalista -- tiene que tocar las puertas de las Compañías para ofrecer su -- fuerza de trabajo, a veces como simple empleado o como obrero, -- es por eso que en el contenido de este trabajo, trato de dar las soluciones que coadyuven para la erradicación del mismo, sobre -- todo al desempleo y Sub-empleo de profesionistas, como objeto -- principal.

En todas las Sociedades los niños han participado siempre en mayor o menor medida en las actividades económicas de que depende la existencia común, en otros tiempos el niño trabajaba dentro de la familia, pero junto a las actividades que desarrollan estos infantes eran (y son) por razones de necesidad, desde el punto de vista físico y psíquico que se les explota, originando con esto el desempleo de los adultos.

Otro de los factores importantes dentro de los problemas que aquejan a la población mundial y de México: Es la explosión demográfica, que se ha puesto de moda como expresión de peligro de desempleo.

La tasa de aumento de la población es tal que si en los próximos decenios no se crean cientos de empleos, otros tantos seres humanos se verán privados de oportunidades.

El desempleo y el Sub-empleo son las causas esenciales de la pobreza, y el objetivo de proporcionar empleo más completo y más productivo es el elemento fundamental de fomentar niveles más altos de vida.

Este trabajo es con el objeto de aportar los pocos conocimientos adquiridos a través de la escasa información que existe en México. Y de investigaciones de otros países, que sí tienen estadísticas pero con mínimas soluciones al problema, aquí anoto las posibles soluciones, tomando en consideración que no pretendo hacer un trabajo, sino una aportación útil como estudiante de Derecho. Sugiriendo medidas -- apropiadas a nuestra Sociedad.

1) CONSIDERACIONES GENERALES.

## a) Antecedentes Historicos en México.

Mi interés específico es dar cuenta de los distintos antecedentes históricos que han agudizado el desempleo en México. "señalando que la riqueza - en pocas manos es producto de un esquema de desarrollo propiciado por el Estado Mexicano y como resultado de este proceso son: ocho millones de subempleados y desempleados encubiertos; un millón cuatrocientos mil desempleados abiertos y más de setecientos mil personas sin ningún ingreso y trabajo, esto llevó al acaparamiento de la riqueza: el 5% del total de las familias (medio millón) poseen más del 25% del ingreso. En tanto que el 10% de las familias más pobres han visto disminuida sistemáticamente su participación en él".

En efecto, la raíz del problema del sistema económico mexicano de 1929, fue el entrar en crisis, definiéndose como un sistema agroexportador, respondiendo en su funcionamiento a exigencias externas más que a necesidades internas, conservaba -- las principales características establecidas durante el porfiriato, es decir una penetración creciente de la inversión extranjera en la explotación de los recursos naturales y el encausamiento de la economía hacia la exportación, y los efectos más graves de la crisis fueron:

- 1) La disminución del comercio exterior;
- 2) La depreciación de la plata;
- 3) El colapso de la minería. Entre 1929 y 1932, las exportaciones generales descendieron en un 48% y las importaciones en un 52%.
- 4) El ingreso nacional sufrió un marcado descenso - aumentando el número de desocupados, siendo el -- promedio mensual de éstos durante el período mencionado, de trescientas trece mil quinientas cuarenta y ocho personas, dicha situación fué acompañada por crecientes movimientos huelguísticos de trabajadores que fueron fuertemente reprimidos. Todo esto nos dá como conclusión las verdaderas - causas del desempleo en México.
- 5) La política del Estado Mexicano produjo un considerable crecimiento económico medido a través del incremento del producto total y per-cápita del - ahorro y en la inversión bruta fija.
- 6) Aumentaron los índices de desempleo y subempleo - con la inequitativa distribución del ingreso.
- 7) El desempleo facilitó la concentración de la ri-- queza, puesto que hubo poca utilización de mano - de obra.
- 8) Las políticas oficiales de aumentos salariales be neficaron a sectores limitados de trabajadores y fueron insuficientes para alcanzar a aquellos que se encuentran en las capas económicas y sociales más desprotegidas.



- 9) Las informaciones estadísticas demuestran que pre valecen diferencias abismales entre los grupos so ciales más privilegiados y los menos favorecidos.
- 10) La principal fuente de ingresos en los niveles -- más altos, esta constituida por la renta empresarial.
- 11) El sector industrial no cumplió los propósitos pa ra lo que fué creado e impulsado. La industria -- no creció como debiera y el campo fué abandonado hace casi cuarenta y cinco años.
- 12) De 1950 a 1970 salieron del campo más de cuatro -- millones y medio de campesinos en busca de traba- jo; en 1974, de cada cien personas de aumento en la población rural, cincuenta y siete emigraban a la ciudad a engrosar la marginación por su ausen cía de preparación y capacitación. Las consecuen cias del modelo de industrialización se dieron -- críticamente en el campo.
- 13) El campo se abandonó por la industria. La econo mía campesina se desplomó y creció la agricultura comercial. La crisis agrícola cumple catorce años aproximadamente, en situaciones de empobrecimiento constante, los campesinos emigraron en busca de -- trabajo: el Estado los abandonó.
- 14) La agricultura comercial tenía recursos para produ cir la mecanización agrícola que ocupaba menos -- brazos. La agricultura capitalista, hoy predomi nante, ha reducido su capacidad potencial para -- absorber mano de obra, ya que ha introducido máqui nas, puesto que su objetivo es maximizar "el pro--

ducto por unidad de insumo físico y de mano de obra".

15) Los crecimientos desordenados y degenerados de campo e industria propiciaron la baja capacidad para dar empleo, hubo altas tasas de crecimiento, pero no trabajo; la política económica esta tal estuvo enfocada fundamentalmente a alentar la expansión económica de acuerdo al modelo antes esbozado, sin incluir acciones específicas en materia de empleo.

16) Se ha incrementado el número de personas con deficiencias en capacidad física, conocimientos, habilidades y hábitos para el trabajo organizado, además aunando dichas deficiencias a los bajos niveles de nutrición y salud que prevalecen en grandes núcleos de la población, desvinculación entre educación y actividad económica, niveles de educación sumamente bajos y gran concentración de servicios en unas cuantas áreas.

(1)

El problema del desempleo representa en la actualidad, uno de los obstáculos fundamentales para el logro de una mejor distribución del ingreso y una sociedad más justa e igualitaria.

Sus orígenes deben buscarse en el período anterior a la segunda guerra mundial, al momento de iniciarse el desarrollo económico del México moderno.

(1) García, Luis Alberto.- "Desempleo enfermedad del sistema, Humillación del Hombre".- Sucesos para todos, (Revista semanal No. 2411) abril 21; 1980.

En el decenio de 1930, México era todavía una sociedad predominantemente rural la mayor parte de la fuerza de trabajo se centraba en actividades agrícolas y pecuarias y el desarrollo de las sociedades, y el de las ciudades estaba limitado solo a algunas industrias incipientes; así como proporcionar los servicios necesarios para el desenvolvimiento de la actividad económica en general.

El problema ocupacional en México ha sido consecuencia del elevado ritmo de crecimiento en la población, como de la poca capacidad del sistema económico para generar un número decreciente de empleos adecuadamente remunerados. La baja capacidad de crear empleo ha estado en gran medida ligada a los instrumentos de política económica, mediante los cuales se ha desarrollado el sector industrial y a la menor importancia concedida al desarrollo rural.

B) Definición, concepto y clasificación.

CONCEPTO: Para entender en su justa dimensión el desempleo en nuestro país, es necesario partir del examen de los diferentes grupos de individuos que por sus características, pueden desempeñar un trabajo y de aquellos que no están en posibilidades de hacerlo, se resumen fundamentalmente, a posesión o carencia de los siguientes atributos:

- a) Edad suficiente para desarrollar un trabajo (doce años o más).
- b) Aptitud física y mental (para trabajar).
- c) Disponibilidad de tiempo para hacerlo).

Si se considerarán estos elementos se puede determinar que la población infantil menor de doce años, las personas - que emplean todo su tiempo en quehaceres de su hogar, los - que se dedican exclusivamente al estudio, los pensionados, - jubilados e inválidos constituyen, básicamente la parte de - la población que no está en condiciones de trabajar.

El grupo que reúne las tres características mencionadas esta formado por las personas que tienen empleo y por - las que sufren el desempleo. Los sujetos de desempleo pueden ser de dos tipos:

- a) Los que integran el desempleo abierto; son aquellas personas las cuales efectúan trámites para conseguir trabajo, como consultar a agencias de empleo, empresas, sindicatos o aún amigos y parientes.
- b) Los que integran el desempleo encubierto; son - las personas que no realizan gestión alguna para conseguir trabajo, pero están dispuestos a aceptarlo de inmediato.

## CLASIFICACION:

### CARACTERISTICAS DEL SUBEMPLEO

#### 1° JUVENTUD

- a) De 15 a 24 años
- b) Servicios y comercio
- c) Proviene del campo
- d) Fracaso
- e) Productividad baja

#### 2° FALTA DE INFORMACION

- a) Bajo nivel educativo
  - b) Primaria no terminada (32.2%)
  - c) Educación media (12%)
  - d) Primaria terminada (28%)
  - e) Profesional (6.5%)
  - f) Adiestramiento y capacitación (1.1%)
- c) Desempleo y Subempleo del trabajador no calificado y calificado.

El problema ocupacional se ha transformado, entonces, de un problema fundamental de pobreza en el campo a uno de desempleo y subempleo en las ciudades que desde el punto de vista social y político, es seguramente más grave que el primero. No deja de alarmar el hecho de que un gran número de los buscadores de trabajo en las ciudades sea de jóvenes que, no encontrando otra ocupación, a veces --

están en condiciones de desempleo que podrían, en un momento dado, acercarlos a la delincuencia como resultado de su necesidad económica, como consecuencia encontramos el alcoholismo.

La mayor cantidad de subempleo y desempleo en México se da en el sector agropecuario, en el comercio, y servicios e industria (obrero, campesino y profesionistas egresados de universidades).

El sector que absorbe a la población desempleada y subempleada está en el área metropolitana del Valle de México, en Guadalajara y Monterrey. (2)

## DESEMPLEO

- 1) Abierto.- No tener empleo y estar buscándolo.
- 2) Disfrazado.- Buscan empleo cuando los hay con seguridad.
- 3) Propiciado.- Lanzados por el patrón por casos fortuitos, etc.
- 4) Urbano.- Características.- Actividad femenina más baja, edades de 15 a 24 años, migración del campo.
- 5) Hiperdesempleo.- Desempleo friccional, desempleo estructural, desempleo cíclico, etc.

(2) Trejo Reyes, Saul.- "El Desempleo en México".- Reseña Laboral (Revista) STPS. PP. 257-273, México, D. F.

## HIPERDESEMPLEO URBANO

- a) Desempleo ciclico.- Inestable, edad avanzada, jóvenes que ingresan al desempleo.
- b) Desempleo tradicional.- No hay trabajo.
- c) Desempleo estructural.- A plazo medio
- d) Desempleo estacional.- Eventual, pasajero.
- e) Desempleo tecnológico.- Inadaptación cualitativa de la mano de obra (nueva tecnología).
- f) Desempleo friccional.- Corta duración, cambio de empleo.
- g) Definición del hiperdesempleo: es un nivel elevado de desempleo estructural proveniente del desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleos que ocasiona una afluencia masiva de población activa desechada por el medio rural. (3)

I. Desempleo Friccional.- Es aquel que se manifiesta cuando hay personas que no trabajan, aún existiendo empleos disponibles; esto obedece a diferentes causas:

- a) Cierre de empresas;
- b) Despido determinado de personas;
- c) La fuerza de trabajo no coincide con la que se esta demandando;
- d) O bien porque trabajadores en vías de mejorar su nivel de vida, dejen voluntariamente sus empleos actuales.

II. Desempleo Ciclico.- Este se manifiesta dentro del ciclo económico, específicamente en la etapa de recesión del ciclo, cuyo efecto desemboca en la falta de demanda de la fuerza de trabajo. Siendo sus características las siguientes:

(3) Bairoch, Paul.- "El Desempleo Urbano en los Países en Desarrollo".- O.I.T. PP. 20-22, 1973. Ginebra.

- a) Bajas ventas de bienes y servicios;
- b) Tendencia a la baja de precios;
- c) Poca producción de bienes de consumo;
- d) Capacidad ociosa de las Industrias de Bienes de Capital;
- e) Reducción en el crédito;
- f) Desocupación creciente.

III. Desempleo Estacional.- Se produce fundamentalmente en las actividades agrícolas y en la industria de la construcción; debido al período de cosecha y siembra. En el caso de la agricultura, dado el período de siembra, se requiere mano de obra, en cambio durante la cosecha va aumentando el empleo. En pocas palabras, este tipo de desempleo, está en función del tipo de actividades que lo provocan.

IV. Desempleo Estructural.- Este es característico en los países subdesarrollados, debido al mismo proceso de desarrollo económico, que no es homogéneo, por dos causas:

- a) La incorporación de tecnologías no adecuadas a su aparato productivo.
- b) Por el acelerado crecimiento demográfico en estas economías. (4)

(4) Bairoch, Paul.- "El Desempleo Urbano en los Países en Desarrollo".- Editorial Oficina Internacional del Trabajo. 1973, PP. 23-25, GINEBRA.



I. DEFINICION:

Sub-empleo.- Se refiere a las personas que provistas de empleo no trabajan por el tiempo normal y podrían o desearían efectuar un trabajo suplementario, del que suministran efectivamente, o cuando sus ingresos o rendimientos se verían aumentados, si teniendo en cuenta sus aptitudes profesionales, dichas personas trabajasen en mejores condiciones de producción o cambiasen de profesión.

II. CLASIFICACION:

- A) Sub-empleo visible
- B) Sub-empleo invisible

- 1) Sub-empleo visible.- Comprende aquellas personas que trabajan un período más corto al considerado como jornada normal de trabajo o por tiempo parcial en contra de su voluntad.
- 2) Sub-empleo invisible.- Se refiere a personas que trabajan, cuya duración de trabajo no es normalmente reducida, sin embargo, en el empleo que desarrollan no utilizan plenamente sus capacidades y calificaciones. (5)

- (5) Infante Melendez, Bernardo O..-"El Problema Ocupacional en el Desarrollo Económico de México".- (1940-1977) -- 1978, Facultad de Economía, U.N.A.M. PP. 15-17-20-21.

A) TIPO SOCIAL.- DESEMPLEO O POBREZA  
¿ OPORTUNIDAD PARA TODOS ?

El hecho curioso de la actual crisis capitalista es que mientras los políticos se esfuerzan por convencer de que sus -- trastornos se han superado, el número de desempleados y subem-- pleados sigue creciendo, particularmente entre los jóvenes.

Por ello las teorías económicas occidentales, como las películas de Holly Wood, en la que todo tiene un final feliz, - han perdido gran parte de su influencia como promesa de prosperidad y mejoramiento del nivel de vida para toda la sociedad, - sobre la base de la existencia, también teórica de iguales oportu-- nidades para todos.

La sub-ocupación en la juventud se manifiesta en trabajos de vendedores de chicles, aguacates, frutas, limpiadores de zapatos, autos, edificios, despachadores de gasolineras y super-- mercados entre otros el, sector urbano, al respecto se dice que el crecimiento de la población mexicana considerada en un 3.8%, 960 mil jóvenes (cantidad conservadora) acuden a los mercados - de trabajos y casi ninguno encuentra trabajo.

Más de millón y medio de niños menores de 14 años ocu-- pan un número igual de plazas en centros comerciales e incluso en oficinas de iniciativa privada como office boy, los cuales - son explotados con simples "propinas" o sueldos miserables, es-- tos pequeños indebidamente desplazan en los centros de trabajo a los adultos, ya que la utilización del trabajo infantil se - convierte en una practica de los Empresarios, y es porque no -- pueden exigir un salario determinado, ni causan impuestos.

Y mientras el derecho no sea aplicado en este campo importante que lo es la niñez, tendremos la explotación inmisericorde de los grupos infantiles y adolescencia de nuestro país que son el futuro de México.

Si no se legisla en la Ley Federal del Trabajo, al respecto tendremos el problema del desempleo de los hombres maduros y jóvenes.

En un estudio realizado por el Instituto Nacional -- del Trabajo, dio a conocer que solamente en la capital había 400,000 menores de 14 años que desarrollaban trabajos efectivos, aunque considerados dentro de la Subocupación: vendedores ambulantes, estibadores, canasteros, billeteros, lavacoches, cuidacoches, voceadores, limpia parabrisas, lavadores de sepulcros, complementando la lista anterior.

Sin embargo sobre los problemas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, se afirma que "uno de cada cuatro mexicanos" labora en esa Nación vecina legal ó ilegalmente, en su mayoría campesinos desposeídos, jóvenes hijos de -- ejidatarios y obreros agrícolas.

Tampoco se incluyen a más de ocho millones de indígenas en todo el país, de los cuales más de tres millones están aptos para el trabajo.

En los países desarrollados el desempleo femenino en la década 1966-76, aumentó en 135% entre las jóvenes de 16-24 años y en el 175% entre las mujeres de 25-65 años.

Entre los jóvenes de 16-24 años aumentó el desempleo, durante esa misma década.

abundando sobre el empleo juvenil, la Federación Sindical Mundial reveló el 20 de junio de 1978, que más de siete millones de personas menores de 25 años constituyen el ejército laboral de reserva en los países de Europa Occidental solamente. De ellos el 40% lo integraban personas graduadas, cuya edad llegaba apenas al cuarto de siglo.

La crisis económica genera serios problemas en todo el sistema, uno de los principales es el desempleo que en nuestro país se agudizó de una manera rápida al elaborarse recortes de personal en las diferentes empresas, tanto privadas como estatales.

El desempleo se observa ahora también en quienes se han preparado durante varios años para desempeñar una función especial, esto es para quienes han realizado una carrera o una licenciatura. Es ahora el profesionalista quien tiene que tocar a las puertas de las Compañías para ofrecer su fuerza de trabajo, incluso como obrero.

Muchos cerebros mexicanos, deben aplicar sus conocimientos en otras áreas diferentes en las que ellos se especializaron. Muchos profesionistas buscaban empleo en otras ramas, que algunas veces dependen del mismo tronco que ellos estudiaron y muchas veces aprenden el oficio ya dentro del trabajo a desempeñar.

Si quienes se preocuparon por estudiar o tuvieron las posibilidades para hacerlo, cuentan con estos problemas, imaginemos a las personas que desde pequeños se dedicaron a --- (vender chicles por las calles o a bolear zapatos, o a quienes desconocen por completo el abecedario) otras actividades.

Tanto el trabajo del obrero como del campesino, se hallan saturados, a tal grado que se llevaron a cabo, recientemente cortes de personal, un tanto por la situación económica y otro tanto porque en México, especialmente en el Distrito Federal habitamos más de 17 millones de personas.

El campesino, acostumbrado a trabajar en forma intensa, tiende a emigrar en busca de mejores horizontes. Su idea es en primera instancia, colocarse como obrero en cualquier fábrica de la capital. En una segunda opción le queda el remedio de marcharse de bracero para poder obtener un salario en dólares que convertirá después en moneda nacional, al enviárselo a su familia. Es sólo con este pensamiento y según declaraciones del Secretario General del Sindicato de Trabajadores migratorios, y debido a la devaluación del peso, que la afluencia de braceros aumentó en un ciento por ciento. Los malos tratos a los que se enfrentan los trabajadores migratorios son muchos, pero también cuentan con el peligro de ser deportados a la mayor brevedad posible. Actualmente son deportados 4,000 mexicanos de la zona de California.

Por otro lado, las autoridades estadounidenses, aunque saben que el trabajo que desempeñan los braceros es importante para su agricultura y ganadería, acordaron realizar una

deportación masiva de 400,000 personas. La Suprema Corte de Estados Unidos, concedió un plazo de 15 días para que todos los ilegales que posean la carta silva, demuestren su permanencia legal en el País, y que éstos puedan permanecer en este país.

Desde luego, la vigilancia en la frontera se ha intensificado por parte del vecino país, para evitar que aumente el número de deportados. Este número de personas, a punto de ser expulsadas de Estados Unidos, son un grave problema para nuestro país, pues muchos de ellos emigraron para tener un ingreso, por una labor a desempeñar.

Con respecto a los mexicanos que trabajan en los Estados Unidos y que son millones de compatriotas que regresaran las autoridades de dicho país, tenemos que la promulgación de la Ley Simpsón-Mazzoli es altamente represiva y contradictoria ya que este país es de inmigrantes y que esta -- constituido por minorías de múltiples nacionalidades, esta es atentatoria en contra de la minoría racial en ese país; -- "Permitir que las diferentes policías migratorias detengan a cualquier sospechoso de ser indocumentado en la calle para exigirle sus documentos". El exedente de mano de obra que provocará las deportaciones masivas hacia nuestro país es -- causa de aumento de la delincuencia, la vagancia, la mediocridad, la prostitución y más aun el desempleo.

"Se castigara a los patrones que empleen a indocumentados, estos tendrán derecho a investigar la documentación de quien les solicite empleo y ante cualquier duda podran reportar a los policías migratorios.

En cuanto a la amnistía contenida en la Ley, en la cual establece diferentes estatus migratorios según la fecha de entrada al país, es otra forma de control y de presión;

- a) Residencia temporal.- no podrá trasladar a su familia ni tendrá acceso a las prestaciones - de carácter social y económico a las que están obligado el Gobierno norteamericano;
- b) Derecho de pensión.
- c) Incapacidad con goce de sueldo.
- d) Seguro de desempleo.
- e) Buena conducta (no podrán participar en actividades políticas contrarias al sistema o al gobierno).

Se viola flagrantemente, por parte de las autoridades de ese país, tanto la carta de derechos humanos con vigencia universal, así como el acuerdo 143 de la Organización Internacional del Trabajo en lo referente a los trabajadores -- migratorios y sus derechos. Lo cual significa el retorno al país de cuatro millones de trabajadores indocumentados que -- habían logrado ocupación en Estados Unidos de Norteamérica y desde allá enviaban divisas (por millones). A sus familiares de México. ¿Donde se les va a dar trabajo y salario?. Estimamos que afectarán y desestabilizarán aún más nuestra economía por la falta de empleos, ya que el sector privado, el paraestatal, el público no podrán solucionar.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se encargará de crear 440,000 empleos de los cuales 300,000 serán directos y los restantes indirectos con lo que se soluciona - en un porcentaje minoritario el problema del desempleo en México, pero ¿todos los braceros que Estados Unidos de Norteamérica se cansó de explotar, en dónde van a trabajar?.

El problema de los trabajadores migratorios y el desempleo son problemas generados por fallas del sistema. Es por tanto necesidad y responsabilidad de las autoridades que aceptan y promueven tanto uno como el otro.

México seguirá cargando con la lápida y caminará por la cuesta más empinada o será aplastado por las decisiones de sus anteriores dirigentes, mientras que los desempleados se -- convertirán en la más baja clase social.

B) TIPO ECONOMICO: ESTADISTICAS, EMPLEO EN EL MERCADO NACIONAL, AVANCE GENERAL DEL PAIS.

La evolución de las medidas de protección contra el -- desempleo ha tenido lugar, durante casi todo un siglo, dentro de un conjunto de factores demográficos, sociales y económicos que en cierto sentido es constante porque los factores subsisten, pero al mismo tiempo variable, porque cambian su importancia y significación mutua. Ya se ha mencionado el aumento de la población, así como su variación en cuanto a la composición por edades y la distribución en las zonas rurales y urbanas, -- y aunque las consiguientes repercusiones sobre el volumen y -- distribución de la población activa tienen gran importancia, -- son de carácter progresivo más que repentino. Tampoco la mentalidad social ha dejado de evolucionar: la idea del siglo XIX de que la pobreza era virtualmente culpa del que la padece y, por consiguiente, no debe remediarse más que limitadamente y -- con cautela, fue sustituida por las doctrinas de justicia social y de responsabilidad pública; en el dominio de la protección contra el desempleo se reconoce, pues, que una de las finalidades principales de la colectividad debe ser dar trabajo a sus miembros, con los consiguientes ingresos. Y si es cierto que la atención que se presta a una cuestión social depende



de su mayor o menor notoriedad, es impresionante el destaque que han dado los grandes medios de comunicación, en estos últimos años, a la falta de trabajo, al polarizar la atención en el porcentaje de desempleados, como índice estadístico primordial ligado a la política del gobierno. Por lo demás, el desarrollo económico, con los nuevos métodos de producción y los cambios estructurales que impulsan el progreso económico, ha sido constante, aunque su ritmo haya variado y el desempleo debido a los adelantos técnicos podría, sin duda, hacerse remontar a la fecha en que se inventó la rueda.

Pero este cambio ha sido más rápido desde el final de la segunda guerra mundial. La composición y distribución de la población activa han variado con más rapidez a causa, por ejemplo, del desplazamiento de la mano de obra de la agricultura (cada vez más mecanizada) a la industria y, especialmente en los países desarrollados, de la mayor participación de las mujeres en trabajos con fines lucrativos. Se han registrado rápidos adelantos en la producción automatizada y en la elaboración electrónica de datos, en la racionalización industrial, en las fusiones y concentraciones de empresas y en la extensión de las multinacionales, junto con tendencias a la integración económica. Acontecimientos importantes de esta naturaleza pueden producir enormes mejoras sociales y económicas, pero también requieren un examen constante y profundo de las medidas para conseguir la seguridad en el empleo y la protección contra el desempleo (aunque solo sea porque, en vista de que las nuevas máquinas, los nuevos procedimientos y los nuevos progresos industriales y económicos a la vez crean y eliminan puestos de trabajo, subsiste siempre la duda de que el número de puestos que crean sea igual al de los que hacen desaparecer, sin contar la probabilidad de que esos nuevos trabajos surjan, por lo general, en profesiones, industrias o sectores diferentes.

Los sistemas de protección contra el desempleo y los regímenes de seguridad social o cualquier otro sistema de indemnización deberían prever la concesión de una serie de prestaciones idóneas a los trabajadores afectados por el cambio tecnológico.

Estas prestaciones no deberían limitarse solamente a indemnizaciones diarias en especie, que compensen total o parcialmente la pérdida del ingreso, sino que deberían incluir igualmente, durante el período de readaptación, prestaciones complementarias que cubran los gastos adicionales ocasionados por la readaptación, el cambio de domicilio, la reeducación, etc. El derecho a percibir otras prestaciones de la seguridad social (asistencia médica, subsidios familiares, etc.) debería ser mantenido, al igual que los derechos adquiridos a título de los regímenes del seguro de vejez, de invalidez y sobrevivientes. Las prestaciones suplementarias de formación o de readaptación deberían estar previstas de tal forma que el conjunto de prestaciones pagadas a los trabajadores durante el período de formación correspondiese a un importe superior al de la prestación de desempleo e inferior al ingreso que puedan percibir en el nuevo empleo. Si la situación económica no permite la adopción de tales medidas de seguridad del ingreso, deberán preverse otras medidas de asistencia y ayuda.

En la mayor parte del presente siglo, y en particular el cuarto de siglo que siguió a la segunda guerra mundial, el sistema de valores de la mayoría cambió en particular, aquí algunas consecuencias del viejo sistema de valores del mundo y pueden resumirse como sigue: (6)

(6) Siempre (Revista Semanal) PP. 5-6 Febrero 15, 1982, México, D. F.

1) Si las mujeres pudieran permanecer en el hogar y no trabajar en un empleo remunerado, así lo harían. Mientras un empleo proporcionará a un hombre un medio de vida decente y cierto grado de seguridad económica. Olvidaba todas las -- desventajas del puesto, porque este significaba que podía cumplir con sus obligaciones económicas para su familia y reafirmar su auto estimación como ganador del pan y buen proveedor. El sistema de incentivos, especialmente dinero y prestigio social, esta permanencia atada a sus empleos no solo por lazos de compromiso de su familia, sino por la lealtad a sus Empresas. La mayoría de la gente definía su identidad a través de su desempeño laboral. Subordinando y suprimiendo gran parte de sus anhelos personales conflictivos.

Ante la nueva acometida de un nuevo sistema de valores, todas estas consecuencias del viejo sistema han cambiado o están en proceso de cambio. Los nuevos valores se manifiestan en el mundo del trabajo en varias formas, que son evidentes unas veces y en otras muy sutiles. Tres manifestaciones más impresionantes de los nuevos valores relacionados con el trabajo son:

- 1) La creciente importancia del ocio;
- 2) El significado simbólico del empleo remunerado,
- 3) Y la insistencia en que los empleos sean menos - despersonalizados.

La mujer que tiene un empleo remunerado, no importa - que tan humilde o mal pagado sea, siente que no tiene que ser totalmente dependiente de la voluntad del hombre, ya no está obligada, como cuando estaba atrapada en la dependencia total, a continuar una relación matrimonial insatisfactoria, de allí que las tasas de divorcio han aumentado por ser esta una opción práctica para millones de mujeres que tienen maridos desempleados.

El desempleo en escala sin precedente se presenta hoy día como uno de los problemas políticos y sociales más apremiantes de este decenio. Por parte, los gobiernos de los países industriales se encuentran batallando con una perniciosa combinación de Inflación y Desempleo y, por otras en los países del tercer mundo las tasas de desempleo han llegado a niveles fuera de lo común, dentro de un cuadro del empleo mundial sobresalen dos características que presagian nada bueno: es probable que la escases de empleos empeore antes que mejorar y no se ve que los remedios económicos convencionales -- vaya a producir suficiente alivio.

En el Tercer Mundo, el desempleo en masa es resultado, en parte del crecimiento demográfico en los últimos decenios aunque también se está gestando desde hace mucho. Y tardará todavía más en reducirse.

Alrededor de 200 millones de individuos han inundado los mercados de trabajo de los países en desarrollo en el decenio de 1970 y se calcula que, para el año 2000, la cifra subirá a 700 millones.

El número de solicitantes de empleo ya ha dejado -- atrás al de los nuevos empleos. Se calculó que al mediar el decenio actual casi 300 millones de individuos, más del triple del número de empleados en EE. UU. por ejemplo. En la transferencia de Tecnología (irrestringida) moderna, de los países industriales al tercer mundo, puede provocar más problemas de los que resolvería, a partir de la Revolución Industrial, el desarrollo tecnológico ha llevado a sustituir el -- trabajo humano por capital y energía, en el proceso de producción de bienes y servicios; esta sustitución reflejó en lo general la abundancia y el costo relativos del capital, la energía y el trabajo en el Mundo Industrial.

La competencia por los empleos es feroz, especialmente entre jóvenes provincianos que son el objetivo principal de muchos planificadores de la Política Social, ya que estos jóvenes sufren altas tasas de desempleo.

Si no se opera un cambio en nuestro enfoque hacia el mercado de trabajo, sus demandas serán más apremiantes, y - las crisis económicas, cuya periodicidad es inevitable, ponen claramente de manifiesto las contradicciones existentes en - la sociedad capitalista por el desempleo, miles de personas obreros y campesinos se ven condenados a la miseria, al hambre y la gente se dedica a vagar por el país en busca de un jornal, extendiéndose la mendicidad, la prostitución y el -- crimen.

Las doctrinas económicas en Occidente no han podido ofrecer una solución al problema actual y ninguna medida -- práctica para atenuar el grave problema del desempleo y el - fenómeno alcanza ya grandes proporciones. Lo peor es que la tendencia es creciente para el resto del siglo.

En este siglo, el economista John Maynard Keynes, - considerado uno de los más brillantes teóricos del Capitalis- mo Contemporáneo, presentó un modelo de pleno empleo en los años posteriores a la gran crisis en 1929-33, confirmó el - concepto acerca de las oportunidades de trabajo brindadas -- por el Capitalismo, esbozadas ya por los teóricos de hace - dos siglos y las cuales Marx denunció que en realidad crea-- rían un ejército laboral de reserva.

En pleno empleo, según Keynes, considera un porcenta- je del 3 al 4% de la fuerza laboral en situación de reserva, sin empleo.

C).- TIPO POLITICO.

"DESEMPLEO Y SUB-EMPLEO DE PROFESIONISTAS"

La Fisonomía y definición de un cuadro político dependen de la forma que, en cada caso adopta la interdependencia - de tres factores: El individuo, la colectividad y el Estado.

"En todo Estado es, evidente, una asociación, esta no se forma si no en vista de algún bien, puesto que los hombres cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista - de lo que les parece ser bueno. Es claro por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie; y - que el más importante de todos los bienes debe ser el objetivo de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra a todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y Asociación Política". (7)

En concordancia con sus necesidades y aspiraciones, - desde lo simple y rudimentario de la prehistoria, hasta lo -- complejo y sutil de nuestros días, el hombre fué adoptando diferentes normas de convivencia, dentro de la cual surgió el - concepto de autoridad como complemento ineludible.

Así Aristóteles nos dice que "la naturaleza arrastra, pues, instintivamente a todos los hombres a la Asociación Política. El primero que la instituyó hizo un inmenso servicio, porque el hombre, que cuando ha alcanzado toda la perfección posible es el primero de los animales, es el último cuando -- vive sin leyes y sin justicia, siendo que la justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de la vida -- para la Asociación Política y la decisión de lo justo es lo - que constituye el Derecho" Aristóteles. (8)

(7) Aristoteles.- "La Política", Editorial Porrúa Hermanos, 3a. Edición, PP. 9-13.- México, D. F. 1965.

(8) Ibidem, PP. 15.

El individualismo, cuya expresión más contemporánea es la Democracia Liberal, tiene como finalidad, en lo Filosófico, salvaguardar los derechos "inherentes" a la personalidad humana, encarnados en el individuo, la vida, la libertad, la felicidad.

En lo material; garantizar la propiedad privada, - con sus complementos inseparables, la iniciativa y la empresa también privadas, todo esto debe estar organizado para - que asegure los derechos inherentes e inalienables ó sea -- que deberá existir un órden jurídico, ético, debiendo estar establecido en forma tal que asegure la coexistencia pacífica y armónica de las prerrogativas individuales, cuando esto se rompe viene el desempleo sobre todo en los profesionistas que al estar en la Universidad se les produce una - forma de pensar diferente a la realidad existente, ya que - por ejemplo: Médicos, Abogados, Ingenieros, etc., son objeto de la falta de planeación de empleos, porque si tomamos en cuenta, que al abandonar las aulas se enfrentan a la Sociedad sin oportunidades de empleo, porque si no tienen -- experiencia en el ramo, no son aceptados, es por eso que todos los profesionistas son gente sub-empleada, que en cierta medida muchos se llegan a quedar en el anonimato y sin haber terminado su carrera profesional por el poco campo de acción que existe actualmente.

Abundando pienso que aquellos que no encuentran trabajo o acomodo, tienden a enrolarse en la política, primero como un hobby y posteriormente como un modus vivendi, desde el punto de vista de ingresos económicos.

D).- TIPO PENAL (DELINCUENCIA JUVENIL, ALCOHOLISMO  
EN ADOLESCENTES Y ADULTOS).

Desde hace ya algún tiempo viene preocupando a los Sociólogos, penalistas y maestros, el hecho monstruoso de la delincuencia juvenil, de esos menores que se dedican a la comisión de pequeños delitos, que pueden llegar a convertirse en actos delictivos de grandes dimensiones.

Todos los Estados muestran una enorme preocupación -- por el problema en especial en el estado mexicano, ya que este tipo de delinquentes se extiende como reguero de pólvora, si tomamos en cuenta los medios masivos de comunicación como son: Televisión, radio, prensa etc., que nos están informando tanto de homicidios, robos, etc., y todo esto por el desempleo que sufren los padres de estos menores, ya que vivieron una vida de poca preparación y que como consecuencia caen en el alcoholismo, drogadicción, robo y prostitución. Todo esto si lo vemos desde la definición de delincuencia juvenil; que no debe encuadrarse dentro del concepto general de la delincuencia común, y aún antes cabría establecer que se entiende por predelincente: "Es una persona que tiene menos de cierta -- edad determinada, la cual no ha cometido ningún acto delictuoso. Según las leyes del país, pero que puede, por razones legítimas, ser considerada elemento antisocial, o que muestre inclinaciones a seguir una conducta en grado y en forma tal -- que probablemente lo conviertan en franco delincuente si no es sometido a un tratamiento preventivo".

El Director Norteamericano, Klaraceus C., Williams; -- señala como infracciones el robo, bandalismo, daños en propiedad ajena, extorsión, juegos prohibidos (juegos de azar en público), rufianería, la haraganería, actos inmorales, embriaguez y el uso de estupefacientes. Naturalmente, este modesto



análisis no pretende, ni en mucho, abarcar en toda su extensión el problema de la delincuencia juvenil, para lo cual ne cesitaría otra tesis, pero si dar a conocer las repercusiones del desempleo, sobre todo en México. (9)

#### CAUSAS PREPONDERANTES DE LA DELINCUENCIA JUVENIL:

Tal como surge en la actualidad, es el resultado de un variado número de causas, coadyuvantes todas ellas, entre tejidas unas con otras, que inciden directa o indirectamente en el ánimo de los jóvenes.

Dentro del hogar, la familia; aquí no hará falta repetir que el niño lo que más estima es la familia, su casa, su hogar, donde crece y vive con los demás, pero este hogar, que puede ser un reino de armonía y paz, puede también llegar a ser un foco de infección de delincuencia, porque cuando se rompe, el hogar deshecho por desavenencias económicas, todas causadas generalmente por la falta de empleo del esposo, que se ve imposibilitado a llevar lo necesario al hogar. Padres complacientes, padres dipsómanos (beben en exceso) pa dres divorciados, señalaremos también que el analfabetismo - es causa directa del desempleo y redundante en la delincuencia juvenil.

A medida de que el desempleo se hace más intenso las autoridades de la salud descubren que aumentan las enfermedades físicas y emocionales en las comunidades más afectadas - por despidos y cierres de fábricas, lo que indica que el desempleo es peligroso para la salud.

- (9) Lindo, Alfonso.- "INTENTA HUIR DE LA DELINCUENCIA".- Edit. Studium Ediciones, Madrid España, PP. 25, 50, 125., Año 1976.

Van en aumento las desaveniencias familiares, el alcoholismo, padecimientos estomacales, del aparato cardiovascular y del sistema nervioso que se manifiestan con trastornos del comportamiento, resfriados, diarreas, maltrato a los niños, problemas del sueño, conflictos vinculados poderosamente a la pérdida del empleo.

El Doctor Elliot Liebow afirma que hay una conexión directa entre el desempleo y la salud física y mental, en los últimos treinta años, nunca se habían visto tantos padecimientos relacionados con la economía. Se ha descubierto mayor tensión familiar, depresión y apatía, aumento en consumo de cigarrros y maltrato de niños entre trabajadores despedidos, que no son enfermos hipocondriacos, sino personas que hubieran seguido su misma vida si no hubiesen perdido el empleo.

El Doctor Alvarez Manilla, con una gran visión de los problemas que afronta nuestro país, afirmaba que nadie puede garantizar el derecho a la salud y que tal aceveración es uno de los más caros triunfos de la demagogía, ya que la mayoría de los medicos que se ocupan de los problemas derivados de la pérdida del empleo consideran que la única solución real para estos padecimientos es poner a flote la economía del país. (10)

- (10) Aguilera, Mario.- "Aumentan los Males de todo tipo en varias comunidades en crisis", Excelsior (Periodico - Sección "B") PP. 1-12.- México, D. F. 30 de enero 1984.

## ESTADISTICAS

GRAFICA 1a.- Al llegar a ser 1,000 millones de seres humanos, en el año 1840 requirió de 20 mil años para que sucediera. - En cuanto fuimos mil millones sobre la faz de la tierra, se requirió solamente de 100 años para doblar la población a -- 2,000 millones de seres humanos en 1940. Finalmente, el doblar nuestra población de 2,000 millones a 4,000 millones de seres humanos, nos ha tomado solamente 40 años, para 1979.

Sobre todo en los últimos años, México ha participado de estos cambios demográficos tan trascendentales, de una manera - acelerada, ya que ha llegado a ser uno de los países de Latino-América cuyo crecimiento demográfico se encuentra dentro - de los más altos.

¿Cuál es la relevancia de todo esto? El crecimiento de la población es un factor de suma importancia, puesto que influye en cualquier aspecto que imaginemos: Desde la necesidad de - educación y trabajo, y un nivel de alimentación, hasta la -- transformación de la Ecología, la Planeación Familiar, el Desarrollo Social, la Prestación de Servicios Sociales, etc. En pocas palabras, el crecimiento de un pueblo, transformará las condiciones existentes, y creará nuevas exigencias.

GRAFICA 2a.- Muestra el crecimiento de México real hasta -- 1979 y el que tendrá para el año 2,000, si no se toman las me didas que disminuyan el rápido crecimiento de nuestro País. - Según datos adjuntos, se puede apreciar gráficamente el índice de crecimiento demográfico futuro, si antes no se toman me didas preventivas para controlar por añadidura el desempleo.

GRAFICA 3a.- He aquí lo que se conoce como una pirámide de - población. El analizar la forma de una gráfica de este tipo, nos permite conocer el desarrollo demográfico de un país, hacia el pasado y hacia el futuro.

En el caso de México, podemos notar que se muestra una base muy grande en la pirámide, que representa la población joven del país. Dada esta característica, se puede predecir que - la población continuará creciendo aún más por un buen número de años.

Las dos pequeñas pirámides que se muestran, representan otros tipos de crecimiento que ha empezado a disminuir. La de la - derecha, de lados verticales y terminación en punta, representa un crecimiento que ha cesado, donde el tamaño de la población es estable.

GRAFICA 4a.- A partir de la segunda mitad de este siglo, el país se ha urbanizado con gran rapidez. Por una parte, las - altas tasas de crecimiento de la población, y por otra, la -- atracción que las ciudades provocan en la población rural. - Una de las consecuencias de esto, es el que se ha creado un - crecimiento urbano desordenado, lo cual a su vez, provoca el desarrollo de extensas zonas marginadas con graves problemas como:

- A) Insalubridad
- B) Desempleo
- C) Escasez de servicio
- D) Hambre
- E) Excesivo desgaste físico y emocional.

Pronto, los que dejan el campo, se dan cuenta que en la ciudad no ha encontrado lo que buscan y que su nivel de vida no se ha podido elevar. No solamente sucede eso, sino que con - tales concentraciones de emigrados, resulta difícil el elevar la calidad de vida en general.

La distribución de la población, está relacionada con las condiciones de desarrollo regional. De aquí, que ciertas zonas que tienen mayor desarrollo, atraigan hacia sí a emigrantes, mientras que zonas de poco desarrollo tienden a expulsar habitantes.

En 1960 y 1970 cuatro millones de habitantes cambiaron dentro del país su lugar de residencia. Las poblaciones que más inmigrantes han recibido en los últimos años, son:

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| a) Distrito Federal      | b) Estado de México    |
| c) Baja California Norte | d) Tabasco             |
| e) Nuevo León            | f) Campeche            |
| g) Tamaulipas            | h) Baja California Sur |
| i) Quintana Roo          | j) Morelos             |

Y entre las poblaciones que más habitantes han expulsado de su territorio, están:

- |                    |              |
|--------------------|--------------|
| a) Zacatecas       | b) Durango   |
| c) San Luis Potosí | d) Tlaxcala  |
| e) Hidalgo         | f) Michoacán |
| g) Oaxaca          | h) Guerrero  |
| i) Guanajuato.     |              |

GRAFICA 5a.- Tal ha sido la atracción de zonas urbanas para habitantes rurales, que en 1977, 17 millones de habitantes se concentraban ya en tres áreas metropolitanas, representando el 27% de la población total del País.

Por otra parte, un 23% de la población está distribuida en localidades de menos de 1000 habitantes, lo cual hace difícil el proporcionar servicios públicos adecuados en estas zonas.

Como hemos dicho anteriormente, el aumento acelerado de la población impide que el nivel de vida general pueda ascender. - No es esta la única consecuencia del crecimiento demográfico. Debemos considerar que existe una estrecha relación entre los fenómenos demográficos, y aspectos como la economía, la educación, los niveles de alimentación, las condiciones de salud, el empleo y otros.

GRAFICA 6a.- Uno de los problemas más graves que México debe afrontar, es el del empleo. Actualmente, de 48% de la población que representa casi la mitad, es menor de 15 años, lo cual significa que existe un gran número de personas que deben ser sostenidas económicamente debido a que, por su corta edad, aún no trabajan.

Analicemos brevemente esta tabla, por un lado, veremos que en 30 años, la población económicamente activa se duplicó pasando de casi 6 millones en 1940 a casi 13 millones en 1970. - Sin embargo, en porcentajes veremos en 1940, un 29.81% de la población era económicamente activa, mientras que en 1970, un 26.77% estaba en la misma categoría. Esto indica, que a pesar de que para 1970 hubo aumento aún mayor de la población total.

Veamos el problema de empleo desde otro ángulo. El rápido incremento de la necesidad de crear más trabajos para personas que ya están en edad de ser económicamente activas, lo cual significa enormes inversiones de dinero.

Pensamos en esto: cada año deben crearse, por lo menos, --- 600,000 nuevos empleos, y si la población sigue creciendo, se requerirán aún más.

GRAFICA 7a.- Es evidente que en la medida en que un pueblo está educado, podrá utilizar con mayor eficiencia los recursos que están a su alcance.

No sólo podrá alimentarse mejor, al poder informarse sobre recursos alternativos para hacerlo, sino que también podrá aspirar a un más alto nivel de vida. Las zonas rurales donde se sufre de un mayor índice de analfabetismo, son también las que sufren las peores condiciones de vida y donde se deber alcanzar mayor niveles de alfabetización.

Por otra parte, la alfabetización y educación general de un pueblo influirá en cuanto al crecimiento demográfico, no sólo haciendo patentes las consecuencias de un crecimiento demográfico desmesurado, sino haciendo más accesibles, los recursos e informaciones que puedan controlar este fenómeno.

Hoy en día, anualmente hay 600,000 niños de nuevo ingreso en las escuelas, lo cual exige la creación de por lo menos 12,000 nuevas aulas al año.

Al analizar la siguiente tabla, se puede concluir que, sobre todo en los primeros niveles de educación, existen demasiados alumnos por maestro, ya que en 1975-76 a nivel de primaria, por cada 44.7 alumnos había un maestro. (11)

(11) Estadística 1979.

## CAPITULO III

### SOLUCION AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

#### EVOLUCION DE LOS REGIMENES DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO

Los sistemas de protección contra el desempleo (12), aparecieron de hecho a finales del siglo pasado con la institución de cajas por las comunidades locales y la adopción de medidas no establecidas por la Ley, sino tomadas sobre todo por iniciativa de los sindicatos y, en menor medida, de los empleadores, y administradas por ellos. Pronto se vieron las fallas de estos sistemas voluntarios y sin ningún apoyo, puesto que, aparte de la insuficiencia de los fondos destinados a socorrer a los desempleados, los dos tipos de sistemas se aplicaban esencialmente al que ejercía una profesión determinada o trabajaba en una empresa específica. El número de protegidos por este sistema era, por consiguiente, limitado, como lo era, en esa época, el número de miembros de los sindicatos, de modo que los sistemas eran vulnerados, desde el punto de vista financiero, a las fluctuaciones del empleo cuando se producían en el limitado sector económico al que pertenecían los trabajadores interesados.

En el período que llega hasta 1920, el Estado enició en seis países al subvencionar las cajas voluntarias de seguro contra el desempleo: Así fue en Francia (1905), Noruega (1906) y Dinamarca (1907). En el Reino Unido y en Italia se establecieron en 1911 y 1919, respectivamente, seguros obligatorios contra el desempleo que, aunque de limitada cobertura al principio, se fueron extendiendo rápidamente, al mismo

(12) O.I.T. "Sistemas de Seguro de Desempleo".- Estudios y Documentos, Nueva Serie, No. 42 (Ginebra 1955) PP. 287.



tiempo que mejoraban las disposiciones relativas a la cuantía de la prestación. Ante el extenso desempleo que siguió a la primera guerra mundial, otros once países instituyeron sistemas contra el desempleo durante los años veinte, prevaleciendo, en la mayoría de estos nuevos sistemas, la tendencia al seguro obligatorio.

La crisis de los años treinta dio un nuevo motivo a los países para instituir un sistema organizado de seguridad social para los desempleados, que sustituyera las diversas formas de asistencia social, de carácter general, que los protegían. El mismo impulso llevó a mejorar los sistemas ya existentes, y apareció nuevamente después de la segunda guerra mundial, ante el peligro de un grave desempleo. Aun así, la protección contra el desempleo por conducto de la seguridad social fue extendiéndose más lentamente que la protección contra otros riesgos, e incluso en la actualidad no llegan a cuarenta los países muchos de ellos de Europa Occidental que han instituido seguros contra el desempleo o programas análogos. Pero a pesar de que tuvo que transcurrir casi medio siglo para que se duplicara el número de sistemas nacionales existentes, desde los diecinueve que funcionaban en los años veinte, el hecho más significativo ha sido el mejoramiento gradual de tales sistemas, que han aumentado tanto su cobertura como la cuantía y duración de las prestaciones. Por ejemplo, el primer sistema obligatorio el del Reino Unido sólo protegía al principio a unos dos millones de trabajadores manuales de siete oficios especializados que estaban sujetos a una marcada inestabilidad; después de la profunda reforma del sistema nacional llevaba a cabo de 1948 en adelante, el número de asegurados ha llegado a casi veinte millones, es decir, más del 80 por ciento de todos los obreros y empleados.

En algunos países se observan tendencias a aumentar los límites de duración, como por ejemplo en los Estados Unidos, con su sistema de prestaciones de larga duración. Son cada vez más los sistemas donde la cuantía de las prestaciones depende de lo que se haya ganado anteriormente, en vez de consistir en una cantidad fija. El incremento de las prestaciones en tanto por ciento, ha sido siempre superior - si se considera el período de 1955 en adelante al de los índices del -- costo de vida y, en algunos países, como Alemania (República Federal), Canadá y Finlandia, ha superado también el índice de los salarios. Estas importantes mejoras han ido acompañadas, a veces, de diversas definiciones de las condiciones -- para disfrutar de las prestaciones, tales como la abolición del período de espera (En Bélgica y Dinamarca) y la reducción de la edad de admisión al seguro (en Grecia y los Países Bajos).

Los dos períodos de máxima actividad nacional en materia de protección contra el desempleo fueron algunos años antes y -- algunos años después de la segunda guerra mundial; y su importancia internacional fue puesta de relieve por la acción de la OIT, traducida en dos convenios internacionales del -- trabajo, que están todavía en vigor.

En términos más generales, el concepto de protección contra el desempleo ha cambiado mucho en estos últimos años. Las naciones industrializadas, en particular, tienen que afrontar no sólo problemas más amplios, provocados por la mayor -- rapidez del cambio de estructura (13), sino también los ligados al uso difundido de la jornada reducida de trabajo por -- ejemplo, cuando hay que optar entre el desempleo o la --

(13) O.I.T.- "Desempleo y Cambios de Estructura".- Estudios y Documentos, Nueva Serie, No. 65 (Ginebra 1962) PP. -- 241.

repartición del trabajo - y a la jubilación anticipada, en los casos de desempleo prolongado en los años inmediatamente anteriores a la edad mínima normal de pensión. Y algunas de estas mejoras, aunque complementan la serie principal de disposiciones de la seguridad social, están un poco al margen de las -- prestaciones directas. Pueden citarse los subsidios de mayor cuantía y duración para la formación o readaptación profesional; el fomento de la movilidad geográfica de la mano de obra mediante el pago de los gastos de transporte, de viaje y de manutención, y los subsidios relacionados con la readaptación -- profesional de los trabajadores con alguna incapacidad física. Algunos países han integrado actualmente ese tipo de medidas -- no sólo con las disposiciones relativas al mantenimiento de -- los medios de vida, sino también con la aplicación más general de la política nacional de mano de obra. Puede citarse como -- ejemplo el Japón, que a finales de 1974 aprobó una Ley que estableció un nuevo sistema de seguro de empleo, la República Federal de Alemania, a su vez, incluyó el seguro contra el desempleo en la Ley de promoción del empleo de 1969. La ampliación de las disposiciones que van surgiendo como consecuencia es -- muy importante e interesante.

El principio fundamental en que se basan la Unión de Repúblicas Soviéticas socialistas y otros países de Europa -- oriental es que el empleo está garantizado por la Constitución: el derecho al trabajo así reconocido evita el desempleo. Es -- más: sus sistemas económicos planificados exigen, por el contrario, que se utilicen al máximo todos los recursos humanos -- existentes a fin de superar la escasez de mano de obra. A -- esos efectos se aplican actualmente programas de gran envergadura para enseñar su nuevo oficio a los trabajadores que cambian de tipo de empleo, para readaptar a los inválidos a fin -- de aprovechar su capacidad de trabajo, para ofrecer a los jubilados empleos a tiempo parcial o incluso con jornada normal y para fomentar la movilidad geográfica y la reinstalación en --

otra localidad. Algunos países socialistas no obstante, como Bulgaria, Hungría, la República Democrática Alemana y Yugoslavia, han conservado sistemas de prestaciones contra el desempleo.

Para los fines del análisis, puede hacerse una distinción entre las modalidades siguientes:

- 1) Seguros obligatorios contra el desempleo, que pueden funcionar independientemente, como en los Estados Unidos de Norteamérica, o bien -- coordinados o integrados en sistemas de seguros sociales mucho más amplios, como en numerosos países europeos. Pueden también existir programas independientes para grupos determinados de trabajadores, por ejemplo, los obreros de la construcción en Austria, los ferroviarios en los Estados Unidos de Norteamérica los marinos en Noruega, los portuarios en Francia y los mineros en Bélgica, sin que estos ejemplos constituyan una lista exhaustiva ni de los grupos de trabajadores asegurados ni de los países donde existen tales sistemas.
  
- 2) Seguros voluntarios contra el desempleo, establecidos conforme a la legislación que autoriza su creación y que consisten, por lo general, en cajas sindicales de seguro contra el desempleo, con el apoyo de subvenciones estatales, como en Dinamarca, Finlandia y Suecia. Sería justo añadir que, si bien los seguros de este tipo deben evidentemente distinguirse de los regímenes oficiales obligatorios, el término "Voluntario" sólo vale para el sistema en sí, y no para la libertad de opción del trabajador, en los casos en que el reglamento del sindicato prevé la afi

liación automática al seguro al ingresar al sin dicato, y más especialmente cuando la afiliación sindical es un requisito para colocarse.

Cabe señalar aquí que en algunos países hay regímenes de prestaciones de desempleo, creados por contrato colectivo para grupos determinados de trabajadores, que conceden prestaciones en efectivo por encima de las pagadas por el Estado. Es lo que ocurre en la industria textil de Bélgica y en la industria siderúrgica de Estados Unidos de Norteamérica pero es un sistema que se extiende y adquiere creciente importancia.

- 3) Sistemas de asistencia social, que consisten en programas de subsidios de desempleo a cargo del Estado, pero cuyo pago puede estar sujeto a la comprobación de la insuficiencia de los medios de vida, como en Australia, Luxemburgo y Nueva Zelanda, o bien pueden pagarse sin necesidad de tal requisito, como en Francia (desde 1967), durante los tres primeros meses de desempleo. Deben citarse también a este respecto los países en los que, como sucede en el Reino Unido con el sistema de prestaciones suplementarias, existe este tipo de programas de asistencia, pero éstos son complementarios de los sistemas de seguros en el sentido de que, en caso de necesidad, puede pagarse en concepto de asistencia una cantidad que complete la prestación hasta el máximo fijado, o bien la prolongue cuando expire la duración prescrita. En los siguientes párrafos se estudia esta modalidad de asistencia social.

La protección de los desempleados esbozada en los párrafos anteriores, muestra que la mayoría de los sistemas vigentes conceden las prestaciones de desempleo a través de un mecanismo de seguros que actúa ya sea independientemente, o como componente del mismo. Algunos países desarrollados, en cambio, han instituido sistemas de asistencia social, finalmente por el Estado, sujetos a la verificación de la insuficiencia de los medios de vida; en Australia, por ejemplo, donde se sigue este procedimiento, sobre la comprobación de los medios se ha aplicado durante muchos años en otros sectores del sistema de prestaciones de seguridad social, aunque debe añadirse que, al menos en lo que se refiere a las pensiones de vejez, se tiende hacia una abolición gradual de la comprobación de los medios; pero, prescindiendo de la medida en que la historia, la tradición y las actitudes sociales puedan condicionar el sistema, existe tal vez una cuestión de principio que merece ser examinada.

Esta cuestión es la principal oposición del sistema de la asistencia social, se basa en que generalmente considera que el requisito de la verificación detallada de los medios y necesidades personales lleva consigo un estigma inherente. Podría aducirse que, en lo tocante a la investigación personal, no habría gran diferencia entre un régimen de prestaciones de desempleo y la asistencia social, puesto que el control requerido en un sistema de seguros contra el desempleo puede exigir igual cantidad de interrogaciones al peticionario - y tal vez a su ex-empedor - con el fin de justificar, y de confirmar después, su derecho a disfrutar de la prestación. La respuesta de muchos países sería indudablemente que hay una considerable diferencia entre, por una parte, probar las ocupaciones anteriores y (a través de un servicio de colocación) la situación actual de disponibilidad, y, por otra, someterse a un examen detallado de las necesidades y recursos económicos que se tengan.

El pago de prestaciones sujeto únicamente a condiciones manifiestamente esenciales ligadas a la contingencia no sólo se considera más aceptable y digno que la asistencia social, sino que, además, tiene la ventaja de imponer una carga menor al erario público general, carga que llegaría al máximo en los períodos de fuerte desempleo.

Por positiva que sea la intención de esta respuesta, debe hacerse la reserva de que la asistencia social tiene una importante función que desempeñar en lo que respecta a la protección contra el desempleo. Como ya se ha dicho, en algunos países (Bélgica y Finlandia son otros ejemplos) se recurre a ella para complementar los ingresos de las personas cuyas prestaciones de desempleo son insuficientes para sus necesidades.

En muchos países se utiliza para asegurar ingresos a las personas que no están cubiertas por un sistema de prestaciones de desempleo, y en muchos otros, para proteger a los que han estado sin trabajo más tiempo que el que tenía derecho a recibir la prestación; como se explica más adelante, se está generalizando y agravando la preocupación que causó el número cada vez mayor de desempleados en esta situación.

De todos modos, la asistencia social es especialmente importante cuando no existen prestaciones suplementarias de desempleo previstas por contrato colectivo, del tipo de las referidas en el punto 2; y algunas formas de ayuda social, sea cual fuere su modalidad de concesión, puede ser la única salvaguardia contra la miseria en muchos países en desarrollo que no han podido establecer hasta ahora sistemas de prestaciones o subsidios de desempleo.

## La situación en los países en desarrollo.

En suma, la finalidad de los sistemas de prestaciones de desempleo es resolver la situación del trabajador que ha quedado -- involuntariamente sin empleo y que, por consiguiente, carece -- de ingresos. Se le considera en condiciones de recibir las -- prestaciones o subsidios (ya se trate de un régimen de seguros, obligatorio o voluntario, o de un sistema de asistencia), du-- rante un período de duración determinada, mientras permanezca realmente desempleado y esté disponible para el trabajo, lo -- cual puede ser controlado y verificado por un servicio de colo-- cación organizado. Los principios en que se basa este concep-- to de conservación de recursos, y sus detalles prácticos.

Los criterios de este tipo dejan de ser en su mayor parte vál*í* dos si se consideran en relación con la situación general de -- muchos países en desarrollo. Podría admitirse su importancia para un sector identificable de asalariados con empleos regula-- res, que suelen estar en la industria y en el comercio. El nú-- cleo de empleos ortodoxos tienden a adquirir más importancia a medida que avanza el desarrollo industrial y llega implícita-- la eventualidad del desempleo que también se reconoce como al-- go ortodoxo, aunque esto no quiere decir que se pueda, por tan-- to, aplicar sin dificultad a un sistema de protección contra -- el desempleo, aunque más no sea por los problemas que plantea -- la definición efectiva de su alcance. Pero una gran mayoría, por lo general -- está fuera de este núcleo, con un importante número de hombres y mujeres (y de niños de corta edad) que no viven exclusivamente en las zonas rurales, que dedican parte de su tiempo a actividades productivas y cuya unidad de traba-- jo es la familia del individuo. Es, pues, una quimera conside-- rada que estas personas están constantemente empleadas y tie-- nen ganancias regulares, o que no tienen empleo, ni tampoco ga-- nancias: Lo que más abunda es el subempleo y cualquiera que -- sea la definición técnica de esta expresión, significa un em-- pleo de pocos ingresos y la pobreza general de la familia. En muchos casos, la principal preocupación es cómo sobrevivir.



Por añadidura, los países en desarrollo, y los diversos tipos de empleos no llevan implícitas las mismas características que en los países industrializados; Por ejemplo, mientras que en estos el trabajo a tiempo parcial (14) son de considerarse como un trabajo regular voluntario, ya sea diario o semanal, pero que se desempeña siempre durante un período substancialmente inferior al número normal o reglamentario de horas de trabajo, en los países en desarrollo no es común y corriente este trabajo a tiempo parcial oficial; En este país, este tipo de trabajo será probablemente involuntario, o esporádico porque son las ocupaciones de carácter parcial, porque no hay ninguna otra cosa que se ofrezca al trabajador, o por que los que se dedican a él lo hacen para suplir los ingresos insuficientes que obtienen con otro trabajo. Tampoco aquí se ajusta la situación a los criterios de un sistema de prestaciones de desempleo.

Hay dos características comunes a todos los países en desarrollo, la primera es el elevado ritmo de aumento de la población, sobre el cual existen numerosos documentos (15) y que ha sido calificado como "sin precedentes" y "crítico".

Las consecuencias son lo suficientemente obvias en lo que respecta a la situación del empleo, complicándose el crecimiento conexo de la fuerza de trabajo por su composición cambiante, especialmente e creciente número de jóvenes que llegan por primera vez al mercado del trabajo; la segunda una constante emigración en gran escala de las zonas rurales, a las urbanas, que están principalmente constituidas por adolescentes o adultos de edades comprendidas, por lo general, entre 15 y 30 años.

(14) OIT Empleo a tiempo parcial: Una encuesta internacional, diciembre de 1973 (OIT/W4/1973).

(15) Véase, por ejemplo, Informe conciso sobre la situación demográfica en el mundo de 1970-75 y sus repercusiones a largo plazo.

Este ha sido uno de los principales factores del crecimiento de las zonas urbanas, al punto que, por ejemplo, mientras que en 1960 había en las regiones menos desarrolladas del mundo 45 ciudades de más de un millón de habitantes (con una población total de 99 millones), en 1975 se calculaba que tales cifras habían aumentado a 101 ciudades con un total de 265 millones de habitantes. La migración del agro a la ciudad, a fin de escapar a la pobreza rural, ha empeorado el problema de desempleo (16) en los pueblos y ciudades, y a provocado al mismo tiempo un grave desequilibrio, en los programas sociales relativos a los servicios de salud, vivienda e instrucción. Además, este creciente desempleo urbano afecta principalmente a los migrantes sin ninguna calificación, por lo general poco instruidos y con escasa formación profesional, y por consiguiente, con pocas facilidades de ganar dinero.

La industria no suele proporcionar nuevos puestos de trabajo en la cantidad necesaria, y sucede con frecuencia que, paradójicamente, el aumento del empleo en las zonas urbanas -- agrava el problema general, al atraer todavía más personas a las ciudades y capitales. Indudablemente se reconoce cada vez más la necesidad de hacer estudios sobre el empleo rural y urbano y, en efecto, ya se está procediendo a tales estudios (17) -- pero en muchos países en desarrollo sigue siendo difícil apreciar, al menos, la magnitud general de los problemas del desempleo, sin olvidar la importancia de establecer diferencias -- al preparar las medidas de protección contra el desempleo -- entre los tipos básicos de desempleo, al proceder al menos a una --

(16) Véase a este propósito Ernesto Kritz y Joseph Ramos: "Medición del Sub-empleo Urbano (Informe sobre 3 encuestas experimentales)", en Revista Internacional del trabajo, Enero-Febrero de 1976, Págs. 127 a 140.

(17) El Programa Mundial del Empleo de la CIT, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1969.

clasificación aceptada de las personas que buscan trabajo, analizar sus necesidades y organizar una formación profesional efectiva y los demás elementos que contribuyen a la promoción del empleo. Mientras tanto, cualquiera que sea el resultado de las medidas para detener esta migración hacia la ciudad, como la creación de industrias en las zonas rurales, sigue en pie la cuestión de la seguridad de los ingresos.

En los países en desarrollo, los sistemas de seguridad social han hecho, hasta ahora, pocos progresos en materia de protección contra el desempleo. De los 41 países africanos sólo en 3 existen disposiciones relativas a prestaciones de desempleo, y hay 27 con programas relativos a la vejez, sobrevivencia e invalidez; de 23 países de América Latina y el Caribe, sólo 4 tienen sistemas de protección contra el desempleo, Estos 4 sistemas son más bien modestos en cuanto a las personas protegidas y a la cuantía de las prestaciones. En el Ecuador, por ejemplo, el régimen contributivo prevé el pago de una suma global en caso de desempleo, en vez de un subsidio periódico. Algunos países siguen otros procedimientos: La India tiene un fondo de previsión que paga al trabajador la cantidad acreditada a su nombre, si se suprime su empleo por razones de economía. Y en muchos países en desarrollo existen leyes laborales que disponen el pago de indemnizaciones, en caso de cese en el servicio o de despido, que varían, por lo general, según la antigüedad y las ganancias. Las razones de esta situación son tan evidentes como comprensibles.

En algunos países en desarrollo han progresado tanto, principalmente en los sectores industriales y comerciales que se han constituido con ellos un sector de empleos regulares, que pueden ser identificados y por lo consiguiente definidos ya que en lo que respecta a la protección contra el desempleo, pueden vincularse a un sistema más extenso, que cubra un mayor número de contingentes; De este modo puede establecerse la infraestructura administrativa.

Pero fuera de este sector, o en su ausencia, es prácticamente imposible un sistema eficaz y variable de prestaciones de desempleo, ya sea en forma de seguro obligatorio, de un régimen general de subsidios, de desempleo o de un seguro voluntario organizado, por ejemplo, el de los sindicatos; además del problema que plantea la determinación de la cobertura, y de la incertidumbre y, en consecuencia la falta de realismo de cualquier definición que se intente dar al desempleo existente, la falta de medidas eficaces de control, como servicio de colocación que ocupe la doble función de colocar a los interesados y de verificar su disponibilidad para el trabajo; este requisito es indispensable, pues sin él se vuelven alarmantes los riesgos financieros. La ayuda a los desempleados se debe considerar usualmente en dichos países como una cuestión de carácter social y de ayuda discrecional al pobre, en vez de conce- ptuar el desempleo como una eventualidad para el cual el derecho a prestaciones debe establecerse por vía legislativa.

#### Observaciones finales

Este capítulo ha consistido principalmente en una re- seña histórica, concentrada en la forma en que fueron sugeridos los sistemas de prestaciones de desempleo en los países de sarrollados, con el detalle de las diferencias que existen, en la protección contra el desempleo, entre las economías de los países industrializados y de los países en desarrollo; aunque cabe señalar el acierto de cualquier programa tendiente a una mejor seguridad social, ya sea considerado en su totalidad o en sus componentes detallados, también puede decirse, que en los primeros años setentas, los regímenes de protección contra el desempleo establecidos en los países desarrollados habían alcanzado un grado de eficacia razonable en lo que respecta al desempleo estructural, cíclico o friccional, que suele afectar normalmente a las economías de mercado, a pesar de que conce- dían mucha importancia, por cierto acertadamente, al objetivo

prioritario de proporcionar empleo que al de mantener protección contra el desempleo sigue mejorando paulatina y constantemente en aspectos como el de las personas protegidas o la cuantía y duración de las prestaciones; esto lleva a la cuestión, esencial a mediados de los años setentas, de si tales medidas se han preparado con la suficiente solidez y al mismo tiempo, con flexibilidad, saliendo cuando es necesario de los límites de un sistema de prestaciones de desempleo, para que se pueda abordar satisfactoriamente una situación nacional o internacional que cambia rápidamente; varios países han procedido muy recientemente a mejorar y ampliar sus sistemas de protección en formas que resulte más práctico con objeto de exponer y discutir punto por punto, y no en su conjunto.

Opiniones de la Comisión de Expertos de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo.

En el informe de la comisión de expertos en seguridad social sobre su reunión de 1965 en Ginebra (18) en la cual la protección de los grandes temas de orden del día, la Comisión aprobó en términos generales lo expuesto en el párrafo precedente. También opinó que los sistemas de seguro contra el desempleo existente en los países industrializados de economía de mercado, en particular gracias a mejoras atribuibles al ansia de reformas originadas por la situación económica mundial, estaban soportando bastante bien el impacto de la recesión, aunque no por eso podía prescindirse de mejoras detalladas progresivas, entre las cuales la extensión de la protección a los casos aún excluidos, estimó que el objetivo primordial siempre debía ser la adopción y aplicación de una política eficaz de empleo, que redujera al mínimo la desocupación, admitiéndose que el grado de éxito de semejante política dependería de la situación de la economía nacional.

(18) OIT: Documento CSSE/D.14/1975 (RV.), Mimeografiado.

La seguridad social no podía aislarse ni disociarse de esa estrategia más amplia del empleo; Incluso así, la Comisión -- hizo constar que no subestimaba la importancia de las prestaciones de desempleo como medio necesario para remediar el desempleo, junto con los servicios preventivos y de otras medidas de apoyo en los ingresos, se debe tener presente que las prestaciones de desempleo no son algo aislado: están por supuesto estrechamente relacionadas con otras medidas de seguridad social, como el amparo de la vejez y las prestaciones familiares, además de un programa eficaz de asistencia médica, y de política social, en general.

#### A) TRADICIONALES

#### CONSIDERACIONES EN QUE SE FUNDA LA CONCESION DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO.

La función esencial de la prestación de desempleo es por demás evidente, sirve para proporcionar medios de vida durante el desempleo, por la sencilla razón de que una persona privada de los ingresos que le daba su empleo por causas ajenas a su voluntad tiene derecho a esperar un apoyo que le permita, al menos, atender a sus necesidades vitales mientras sigue disponible para trabajar; Los riesgos que corre el trabajador se transfieren a la colectividad, con lo cual se contribuye en realidad al bienestar de toda la comunidad trabajadora; Como la seguridad social es una modalidad de protección organizada y sistemática contra un riesgo definido, las cotizaciones se depositan en un fondo común del cual se pagan las prestaciones a quienes sufran del riesgo en determinado momento. Los ingresos que se obtienen con las cotizaciones y los gastos de las prestaciones están relacionados: La solvencia queda protegida y la objetividad en el pago de las prestaciones es una garantía de que los que las perciben no serán censurados por haber sido víctimas de circunstancias ajenas a su voluntad.

Esto no es más que una repetición de los principios de los seguros clásicos: Las dificultades inherentes a las prestaciones de desempleo empiezan cuando se examina más detenidamente el origen de esta eventualidad,

Los contingentes cubiertos por los sistemas de seguridad social están vinculados, en su mayoría, con fenómenos demográficos tales como la fertilidad, el matrimonio, la morbilidad (personas que enferman en un lugar y época determinados) y la mortalidad. Aunque todos estos fenómenos pueden depender en cierta medida, según la época, de factores económicos como los gastos destinados a instrucción y salud y de las tendencias de la distribución de los ingresos, las contingencias más importantes, como la vejez, la invalidez o la supervivencia, pueden predecirse en un grado aceptable, a los efectos de la seguridad social, gracias a las técnicas actuariales.

Pero a este respecto el desempleo es diferente. Se trata de una eventualidad que, en realidad y en el mejor de los casos, es impuesta a los trabajadores por los empleadores y en el peor de los casos, por las recesiones nacionales, que pueden repercutir virtualmente en todos los sectores laborales o sólo en determinadas industrias afectadas por una baja en la demanda de sus productos o por la imposibilidad de ponerlos en el mercado; surgen, a su vez, problemas específicos en las zonas donde esas industrias son las que más trabajo proporcionan. Las consecuencias pueden ser repentinas: los cambios técnicos, estructurales, económicos son inevitables y ocasionarán algún desempleo en las economías de mercado, por buenos que sean los resultados de las medidas de prevención y atenuación que se tomen, como la readaptación profesional, la movilidad de los trabajadores y empresas y la creación de puestos o de trabajo; En definitiva, el riesgo de desempleo, por ser de origen esencialmente económico, no es fácil de predecir. La respuesta casi inevitable de los sistemas de prestaciones de desempleo, para seguir siendo viables, es definir en términos

precisos la contingencia, establecer la cobertura de manera explícita, y con frecuencia restrictiva, así como subordinar la concesión de las prestaciones a una serie de requisitos de control ó de otro tipo, de los cuales uno de los más importantes es, actualmente, la duración de dichas prestaciones.

"La prestación de desempleo debería pagarse cuando la pérdida de la ganancia se deba al desempleo de un asegurado que habitualmente esté empleado, sea capaz de trabajar regularmente en alguna profesión y busque un trabajo conveniente, o cuando le cause un desempleo parcial".

La importancia de este aspecto, cuando no hay algún tipo de garantía contractual del salario, salta más a la vista desde que se han tomado medidas de repartición del trabajo como alternativa a la reducción de la mano de obra por parte de las empresas.

Como norma general, los sistemas de prestaciones de desempleo pretenden llegar a proteger a todos los obreros y empleados, aunque en algunos casos, algunos países protegen a ciertas categorías de trabajadores con sistemas separados, -- porque pueden adaptarse mejor a las condiciones especiales de las ocupaciones en cuestión. Cuando se recurre a sistemas de asistencia por desempleo, la cobertura depende de su finalidad; si sólo es un complemento de un sistema de prestaciones de desempleo, ambos sistemas tendrán casi el mismo alcance, mientras que si la protección contra el desempleo se basa fundamentalmente, o al menos substancialmente, en una forma de asistencia, su alcance podrá ser apreciablemente mayor que el del régimen de seguro contra el desempleo que funcione simultáneamente.



## B) RADICALES

1) Trabajadores de temporada, empleados domésticos y trabajadores a domicilio.- También en este caso el problema es de trámite y control, de naturaleza análoga al del sector agrícola. En lo que respecta a los trabajadores de temporada, -- algunos sistemas tratan de aplicar, de diversas formas y en -- grados variables, el principio de que la prestación de desem-- pleo no debe pagarse fuera de la temporada, puesto que el tra-- bajador sabía que no tendrfa trabajo en esa época y por consi-- guiente, no se puede atribuir la pérdida de ingresos a un de-- sempleo imprevisto. No se trata, sin embargo, de un principio necesariamente sacrosanto, y, en todo caso, no es fácil de -- aplicar según reglas que sean a la vez eficaces y justas. Ade-- más en este caso se continúa la tendencia a la extensión; Por ejemplo en Nueva Zelandia se han suprimido las restricciones -- relativas a los trabajadores de temporada; en Austria se ha he-- cho extensiva la protección a los trabajadores del servicio o doméstico, y en los Países Bajos, a los que trabajan un mínimo de tres días por semana para el mismo empleador.

2) Los recién llegados al mercado de trabajo.- Se -- trata principalmente de los jóvenes que, una vez que han termi-- nado sus estudios, buscan trabajo y no pueden evidentemente -- invocar un período anterior de empleo que los califique para -- el seguro. En algunos países, como el Reino Unido, tienen de-- recho a sistemas de asistencia al desempleo, pero normalmente no tiene derecho a prestaciones de desempleo, a pesar de que -- en algunos sistemas las reciben condicionalmente: en Francia, por ejemplo, adquieren este derecho al cabo de seis meses de -- haber registrado su petición de empleo. Tampoco basta con re-- ducir el período previo de empleo exigido como sucede en el Ca-- nadá -, puesto que esos jóvenes nunca han trabajado.

Con ellos, y con otros grupos, como los inmigrantes y las mujeres casadas o viudas que desean reanudar - un empleo reenumerado, son obvias las dificultades para demostrar que pertenecen realmente a la fuerza de trabajo, aunque tal vez quepa preguntar si los sistemas de prestaciones de - desempleo han hecho todo lo que podían hasta ahora en favor de los que buscan su primer empleo. A este respecto, es interesante señalar que en Francia se adoptó en 1975 un sistema que permite a los jóvenes de edades comprendidas entre -- los 16 y 25 años, que han dejado la escuela o la universidad, contratarse en empresas que no tienen para ellos vacantes in - mediatas de pleno, entendiéndose que dividirán su tiempo entre la formación profesional, con un sueldo mínimo totalmente reembolsado por el Gobierno, y el trabajo propiamente dicho, también con el salario mínimo, del que 30 por ciento es costeado por el Estado.

#### Consideraciones relativas a la cuantía de las prestaciones - de desempleo.

A este respecto, existe, naturalmente, un importante número de factores que deben tenerse en cuenta, puesto que - se aplican al conjunto de prestaciones de la seguridad so - cial. Entre ellos figuran cuestiones como si tales presta - ciones deben consistir en el pago de una cantidad fija o, co - mo es cada vez más corriente, depender total o parcialmente de lo que ganaba anteriormente el peticionario, el grado de redistribución de los ingresos que deberían suponer las moda - lidades de las prestaciones y la estructura de las cotizacio - nes (entre otras medidas), así como los incrementos por dis - posiciones relativas a estas personas como las asignaciones familiares. Son cuestiones que hacen intervenir principios más amplios, vinculados con la finalidad de las prestaciones. Lo fundamental es, en este caso, saber hasta que punto lo que

se pretende es, simplemente, evitar privaciones inadmisibles o, en el extremo opuesto, mantener, dentro de los límites razonables, el nivel de vida habitual del beneficiario, evitando lo que se ha llamado a veces una privación relativa. Los sistemas de seguros sociales tienen que tener también en cuenta lo que las personas pueden pagar - ya sea en concepto de cotizaciones, de impuestos o de bienes cuyos precios reflejan los costos de la empresa - y, por lo general, tienden a mantener los ingresos de los desempleados en un nivel intermedio entre esos dos extremos.

Las modalidades de las prestaciones de desempleo son, probablemente, tantas como los regímenes existentes, y citar al azar ejemplos de las que se aplican en diferentes países, a los fines de una comparación internacional, carecería de -- sentido en el mejor de los casos, aunque más no fuera porque su valor para los beneficiarios depende de otros factores, como la duración de la prestación, el número de días de espera y las modalidades de concesión de cualquier tipo de subsidio familiar que pueda haber durante el período de la prestación. Todos ellos pueden influir en la estructura real de la cuantía de las prestaciones concedidas, como influyen los toques que se imponen a las ganancias al calcular las cotizaciones y las prestaciones. También podría influir el impuesto sobre la renta: la prestación de desempleo está casi siempre exenta de impuestos, aunque no le está, por ejemplo, en los Países Bajos, donde se sigue cotizando a la seguridad social cuando se está desempleado, y la respectiva suma se descuenta del subsidio de desempleo.

Por otro lado podría aducirse que la cuantía de la prestación de desempleo es especialmente importante, porque aunque debe garantizar de modo razonable cierta estabilidad de los medios de vida, tampoco debe acercarse demasiado, por

razones obvias, a la capacidad normal de ganancia del beneficiario. Esto de por sí, presenta problemas, ya que el beneficiario no gasta en "ir al trabajo" y no está usualmente sujeto a pagar las cotizaciones de la seguridad social: si el beneficiario adquiere también derecho a disfrutar de otras prestaciones o subsidios sociales, como por ejemplo asistencia médica, comidas escolares gratuitas, o vivienda subvencionada - como puede suceder, especialmente cuando el límite de ingresos que permite disfrutar de esas ventajas es superior a la propia prestación - disminuye manifiestamente el aliciente para regresar a un trabajo en que sólo se recibe un salario (sujeto a impuestos), sobre todo si ese salario es bajo. El trabajador queda apresado por las ventajas sociales.

La cuantía de la prestación de desempleo lleva implícita otra característica que la distingue de las restantes -- grandes ramas de la seguridad social. Estas otras ramas cubren contingencias en las cuales existe la probabilidad de que se reciban pagos de fuentes ajenas a la seguridad social. En los casos de vejez o de viudez, el beneficiario de la seguridad social tal vez disfrute también de la pensión de un seguro profesional quizás complementada por algún seguro privado. En caso de enfermedad o accidente, el beneficiario podría igualmente recibir una asignación de enfermedad del empleador, también entonces con suplementos de un seguro privado de enfermedad (pagos que podrían naturalmente ser ajustados teniendo en cuenta las prestaciones de la seguridad social). Pero en caso de desempleo, el único ingreso constante dejando por tanto a un lado la posibilidad de indemnizaciones de despido por razones económicas, tema que se trata más adelante - serie, la mayoría de las veces, la prestación de desempleo o de asistencia, o ambas, lo cual pone de relieve la importancia de esa protección contra el desempleo. Aparte de

esos argumentos, muchos países consideran importante que la tasa de las prestaciones sea igual para los casos de enfermedad y los de desempleo, porque opinan que el Estado debe proteger en la misma forma la falta de ganancias debida a incapacidad de trabajo, ya se deba a enfermedad o a desempleo, - lo que facilita la transferencia de un tipo de prestación al otro. Sea como fuere, una prestación de desempleo demasiado baja podría obligar al trabajador a aceptar un puesto donde no aproveche totalmente sus capacidades y calificaciones.

Es definitiva, la finalidad de un importante número de sistemas de prestaciones de desempleo es abonar al beneficiario una prestación cuya cuantía varía entre la mitad y -- las dos terceras partes de su última remuneración, a la cual pueden añadirse diversos aumentos que dependerán del número de personas a cargo, y posiblemente se efectúe una redistribución mejorando la tasa cuando la paga sea baja o rebajándola un poco en el caso contrario. La idea de que la cuantía de la prestación sea de la mitad a las dos terceras partes - de la última remuneración podría llevar a preguntarse si la teoría que le sirve de base consiste simplemente en establecer una media entre una prestación irrisoria y otra que destruiría el incentivo al trabajo. Podría, naturalmente, discutirse aquí la cuestión más amplia de saber hasta qué punto se prefiere la ociosidad al trabajo, basándose en el supuesto razonable de que se dejaría a favor del empleo cierto margen significativo de ingresos, y, si la conclusión fuera pesimista, se estudiaría si, aún así, no se corre el peligro - de atribuir más importancia de la que tiene al efecto negativo del seguro.

#### Duración de las prestaciones.

Al principio del capítulo se dijo que el período de duración probablemente fuera una de las características más

importantes de las disposiciones relativas a la prestación de desempleo en las circunstancias económicas actuales, por la obvia razón de que el desempleo de larga duración (por ejemplo, de más de seis meses) se difunde cuando aumentan los niveles de desempleo (19). Y es éste probablemente uno de los factores menos satisfactorios en caso de recesión, porque entonces se multiplica el riesgo de que se agoten las prestaciones y de tener que recurrir a remedios transitorios consistentes en medidas de emergencia o en el regreso a la ayuda social.

Se trata de un auténtico dilema: mientras que en los restantes riesgos importantes la prestación suele pagarse mientras dura la eventualidad (la pensión de vejez, por ejemplo, se paga durante toda la vida, y la pensión de invalidez mientras subsiste la incapacidad), resulta sumamente difícil predecir durante cuanto tiempo habrá que pagar las prestaciones de desempleo, en las que influyen las incidencias imprevisibles del desempleo en general. Por ello se acepta comúnmente que, para un sistema de seguros contra el desempleo sea viable, es esencial establecer límites precisos de duración de las prestaciones, lo cual plantea el problema de cómo determinar esos límites.

Ese problema no se plantea en los sistemas de asistencia al desempleo, como los de Australia y Nueva Zelanda, que pagan un subsidio sin límite de tiempo, pero sólo por debajo de ciertos ingresos del beneficiario. El sistema francés de asistencia es también de duración ilimitada, aunque prevé la reducción de su cuantía al final de cada año del período, salvo tratándose de personas de 55 años o más. Tampoco parece tener tanta importancia la duración en los países cuyos sistemas

(19) Merril G. Murray: "The duration of unemployment benefits" (Washington, DC, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1974).

de asistencia al desempleo están bien estructurados, son de fácil acceso al público y están en condiciones de asegurar el mantenimiento de los medios de vida a un nivel casi igual al de la prestación de desempleo, una vez agotada ésta (como sucede en el Reino Unido), aunque podría criticarse que la prestación del seguro se sustituya por otra que requiere una justificación de la insuficiencia de los medios de vida. Pero en los casos en que no existe ese recurso eficaz, o en que sólo hay un modesto programa de ayuda social, la duración del subsidio de desempleo puede convertirse en una cuestión de grave importancia. Aun así, las modalidades de determinación de la duración pueden ser muy variables.

Bélgica es uno de los países que no imponen plazo al pago de la prestación, pero reduce su cuantía al cabo de un año si el beneficiario es soltero. Varios países han fijado períodos diversos: Brasil, por ejemplo, 13 semanas, Irlanda y el Reino Unido, un año. Otros países, entre ellos la República Federal de Alemania, Austria y Grecia, hacen variar la duración según las semanas de trabajo (o cotizaciones) en un período de referencia reciente. En los Estados Unidos, algunos Estados fijan una duración determinada, mientras que otros la vinculan con las semanas que se haya trabajado anteriormente; otro grupo más la correlacionan con los salarios del año de base de forma que, por ejemplo, si esos salarios fueron de 2 400 dólares y la prestación es de 40 dólares por semana, el peticionario puede disfrutar de 20 semanas de prestación, porque la cantidad total recibida en concepto de prestación no puede sobrepasar (en 18 Estados) la tercera parte del salario del año de base. En Japón, Noruega y Portugal, la duración depende de los "puntos de edad". En Suecia, la duración se prorroga para los desempleados que han sobrepasado los 55 años de edad.

Además, reconociendo indudablemente, aunque en grados diversos, las actuales condiciones económicas, varios países prorrogan la duración de la prestación en determinadas circunstancias. En el Japón, en virtud del nuevo "sistema de seguro de empleo", promulgado en diciembre de 1974, la duración puede prorrogarse mucho, por ejemplo, cuando se trata de personas -- con problemas especiales para encontrar trabajo o de sectores con dificultades particulares. En Francia, un convenio colectivo nacional garantiza actualmente a los trabajadores el 90 - por ciento de su salario anterior durante un año completo de - desempleo debido a causas económicas que imponen una reducción de la mano de obra, en vez de prestaciones notablemente meno-- res, que en la mayor parte de los casos se reducen gradualmente. En algunos países, como la República Federal de Alemania, la prestación de desempleo, cuando éste es de larga duración, puede ser sustituida por pensiones anticipadas de jubilación - si se trata de personas a quienes faltan menos de cinco años - para alcanzar la edad de pensión: el principio, claro está, es algo diferente, pero el efecto práctico en cuanto a la conservación de los ingresos es análogo. En México, a falta de un - sistema de prestaciones de desempleo, cuando éste dura mucho - tiempo, se conceden asimismo pensiones de vejez anticipadas a personas de edad avanzada. En Canadá y Estados Unidos pueden prorrogarse las prestaciones cuando prevalece un alto nivel de desempleo, y se fijan entonces mediante fórmulas que relacio-- nan la proporción efectiva de desempleo con normas predetermi-- nadas a nivel federal o para los respectivos Estados.

Aun teniendo en cuenta la diversidad de circunstancias de los diferentes países, es bastante difícil llegar a conclusiones generales sobre esta cuestión importante de la duración. Se comprende que las prestaciones sean de mayor duración para hacer frente al desempleo duradero, que lógicamente se produce



cuando hay recesión o períodos de desempleo estructural, o para ayudar a las personas de edad avanzada (a veces mediante la sustitución por las pensiones anticipadas de vejez), ya que los trabajadores de más edad que no tienen empleo suelen tropezar con mayores dificultades para encontrar trabajo en una situación de fuerte desempleo. Aun así, pueden criticarse tanto la posible acción que se tome en el primer caso, como las consideraciones, casi arbitrarias, relativas a la edad, en el segundo, ya que, por muy lógicas que puedan parecer en principio, no permiten atender el caso del trabajador víctima de un desempleo de larga duración, cualquiera que sea el grado de desempleo en su país o en su sector, o las edades escogidas para fijar la duración de la prestación. Puede también justificarse que la duración varíe en función del historial del empleo, en cuyo caso va implícita la idea de que cuando más largo sea el período de afiliación al régimen, más prolongada debe ser la duración de la prestación. Pero esto puede significar, en muchos casos, que los períodos de mayor duración se reservan innecesariamente al trabajador que disfruta de un empleo constante y seguro, que es el que tendrá menos probabilidad de necesitar la prestación. Y, naturalmente, la duración influye mucho en la relación entre la cotización y la prestación.

Decreto No. 73-360, de 27 de marzo de 1973,  
por el que se reglamenta la Ley No. 72-1143  
(extractos).

1.- Los inspectores de trabajo y mano de obra, los inspectores de leyes sociales en la agricultura o, cuando corresponda, los demás funcionarios de control asimilados pueden exigir que se les comuniquen los diversos elementos necesarios para determinar las remuneraciones la empresa y en particular

las normas, categorías, criterios y bases de cálculo, mencionados en el artículo 2º de la mencionada Ley de 22 de diciembre de 1972.

En caso necesario, procederá a una investigación contradictoria durante la cual el empleador y el o los asalariados podrán hacerse asistir por una persona de su elección, en caso de aplicación de un presentimiento tal como el previsto por el artículo 31, G), del Libro Primero del Código de Trabajo, tomarán conocimiento de las opiniones y observaciones formuladas en el curso de la misma.

2.- (Prescripciones sobre la fijación de avisos previstos en el artículo 6 de la Ley reglamentada). (20)

3 a 5 (Sanciones).

El artículo 31 G), del Código de Trabajo francés se refiere a las disposiciones que los convenios colectivos nacionales deben obtener obligatoriamente para poder ser objeto de un procedimiento de extensión a determinada rama de actividad para todo el territorio francés; en virtud del Artículo - 31, G), esas disposiciones deben incluir, "Las modalidades de aplicación del principio salario igual por trabajo igual para las mujeres y los menores".

C).- Posibles.

Tengo la convicción de que, por regla general, el empleo de mayor volumen de mano de obra trae como consecuencia un incremento de producto total y de que, siempre que se

(20) O.I.T.- "Como Combatir la Discriminación en el empleo" (Gufa Práctica), Ginebra, Suiza.- 1975.

apliquen las medidas adecuadas para una elevación del nivel de inversiones y para un perfeccionamiento del tipo de inversión, un mayor volumen de empleo puede conducir también a -- una tasa más elevada de crecimiento económico. A su vez, la elevación de la tasa en el crecimiento económico facilita, -- por su parte, la absorción de mayores contingentes de mano -- de obra a niveles más altos de productividad. Por consiguien -- te, una expansión del empleo no sólo resulta perfectamente -- compatible con el desarrollo económico, sino que además, am -- bos procesos reforzados recíprocamente.

En cualquier caso, el incremento del empleo constituye, por sí mismo una urgente necesidad, ya que proporciona a un número más elevado de personas cuando menos unos ingresos mínimos, a la vez que satisface la exigencia humana de una -- actividad eficaz y creadora y permite a un sector más amplio de la población la adquisición de una especialización y de há -- bits de trabajo.

Al examinar, la naturaleza del problema del empleo en los países menos desarrollados y el papel desempeñado por los objetivos en materia de empleo dentro de los programas y planes económicos actualmente en vigor, se llega a la evidencia de que es necesario elevar las metas en materia de empleo y -- concederles la debida importancia. Las exigencias básicas de una política orientada en este sentido se cifran en la elevación del nivel de inversiones prestando la debida atención a la necesidad de conseguir altos índices de desarrollo en la -- exploración de todas las oportunidades de incremento del volu -- men de empleo absorbido a un determinado nivel de inversiones, mediante una modificación de la composición de la producción y de las técnicas correspondientes.

En el contexto de la política dirigida a la consecución, por un lado, de un alto nivel de inversiones, y a la vez, del tipo de inversión apropiado a las circunstancias, - resultan pertinentes y aún necesarias las iniciativas de carácter local o nacional encaminadas a una más plena utilización de la mano de obra en situación de subempleo. La productividad de los escasos recursos disponibles debe ser incrementada en forma tal que resulte con ello ampliada la oferta de bienes de inversión y de consumo, condición indispensable para poder soportar un mayor volumen de empleo. Es preciso también adoptar las medidas necesarias para el logro de una movilidad del empleo suficiente y, en especial, superar los eventuales estrangulamientos en la oferta de ciertas formas de especialización o de conocimientos, mediante la puesta en práctica de programas de formación profesional, logrando un desarrollo del empleo geográficamente equilibrado gracias a una buena política de distribución regional de las industrias. Por último, si no se quiere que la expansión del empleo quede comprometida por dificultades relacionadas con el saldo de la balanza de pagos, se requiere la adopción de medidas dirigidas a la expansión de los ingresos procedentes de las exportaciones, suprimiendo las fluctuaciones exageradas en este campo y economizando las divisas, a la vez que se intensifica el flujo de capitales extranjeros.

A mi juicio, el hecho de que los resultados obtenidos en muchos países en proceso de desarrollo sean satisfactorios, tanto desde el punto de vista de los objetivos en materia de empleo como desarrollo económico, es en parte una consecuencia de la creencia en y del temor a una posibilidad de conflicto entre ambos. Creo, sin embargo, que se pueden explotar de un modo más decisivo las posibilidades de que el incremento del empleo y el de la tasa de crecimiento económico lleguen a reforzarse recíprocamente.

En tales países, el objetivo inmediato y constante debiera consistir, por lo menos, en la creación de un número suficiente de nuevas oportunidades de empleo para mantener un equilibrio con el incremento de la mano de obra, -- atendiendo, al mismo tiempo, a los trabajadores en situación de desempleo o de subempleo en las dificultades graves. Esta política debiera incluir un programa destinado a proporcionar empleos en ciertas regiones a determinados sectores de la población que se hallan en condiciones miserables. En otros casos es necesario proporcionar una ayuda directa.

Uno de los objetivos económicos principales consiste en proporcionar trabajo a los obreros que se hallan ordinariamente en situación de desempleo o de subempleo, así como a aquellos que se proponen buscar un nuevo empleo en el curso del desarrollo económico mismo, como consecuencia de los cambios de carácter demográfico, económico, técnico y social.

El incremento de la demanda de nuevos puestos de trabajo revestirá una importancia creciente a medida que se vaya disponiendo de más y mejores empleos y a medida que se -- vaya introduciendo innovaciones técnicas o se vayan modificando los valores sociales tradicionales, especialmente teniendo en cuenta que el índice de incremento de la población y, más aún, de la población en edad de trabajar, en los países insuficientemente desarrollados seguirá siendo elevado, según todas las previsiones.

Algunos de los planes, programas y políticas actualmente en vigor conceden una importancia considerable a los - objetivos en materia de empleo; hay que observar, sin embargo, que, en la mayor parte de ellos, éstos objetivos se consideran poco más que como subproductos del desarrollo económico.

Las metas en materia de empleo deben basarse en estimaciones del subempleo y del desempleo actual, así como del incremento natural de la mano de obra y del incremento neto de la demanda de puestos de trabajo prevista en el curso del desarrollo y como consecuencia de éste. La finalidad primordial debiera consistir en el logro del pleno empleo en un --plazo relativamente corto.

Gran parte de los planes y de los programas que se --han hecho públicos se limitan meramente al intento de absorber el incremento natural de la población trabajadora y se --basan, al parecer, más en la preocupación de elevar la pro--ductividad que en la de resolver los problemas específicos --del empleo.

Teniendo en cuenta la lentitud del incremento previs--to en el sector agrícola en el de la industria manufacturera y en los ingresos de los consumidores, el número de empleos bien remunerados que habrán de crearse en el sector de los --servicios ha sido, al parecer, sobreestimado. La mayor par--te de los gastos de construcción se destinan al sector de la vivienda y de los servicios sociales, sectores que no son di--rectamente creadores de empleo. Se dedica poca atención a --la ampliación del componente directo de la mano de obra en --el sector de la construcción.

La formación de personal a distintos niveles de cali--ficación es una medida esencial; sin embargo, en muchos pla--nes no se prevee una estimación rigurosa de los capitales ne--cesarios para el montaje de los servicios de formación pro--fesional.

Cada país debe efectuar una estimación rigurosa de las inversiones necesarias para alcanzar las metas propuestas en relación con el empleo. Es probable que los países que se encuentran actualmente en vías de desarrollo necesiten un volumen de inversiones más elevado tal vez del orden del 20 por ciento de la renta nacional, o acaso más, así -- como también tasas de incremento del producto nacional más elevado que los países cuyo desarrollo ha tenido lugar en los siglos XVIII y XIX.

También será necesario adoptar medidas para restringir la demanda de los consumidores, si se admite que una -- proporción apreciable de la creciente producción ha de reservarse para reinvertirla en la economía y si ha de dejarse un margen para el consumo suplementario de los trabajadores que ingresan en el mercado del empleo y que en algunos casos probablemente consumirán más de lo que han añadido a la producción.

Para efectuar tal redistribución del consumo habrá que adoptar medidas audaces y efectivas de carácter fiscal y administrativo, así como una política adecuada de salarios. Estas tropezarán inevitablemente con dificultades políticas y administrativas, aunque el camino les será -- allanado por el hecho de que los individuos que antes mantenían a los desempleados tendrán ahora menos personas a su cargo, de manera que podrán gastar una porción menor de sus ingresos sin reducir por ello su propio consumo. En realidad gran parte de la referida distribución se efectuará dentro de cada comunidad familiar. Pero si no se tomasen medidas para redistribuir el consumo, surgiría la siguiente alternativa; o bien fracasaría el desarrollo, o bien la ineludible redistribución se realizaría por efectos de la inflación, pero en ese caso el proceso de desarrollo probablemente sería menos eficaz y menos rápido, y hasta es posible que

la inflación ocasionará distorsiones económicas y conflictos sociales que entorpezcan el desarrollo.

Los instrumentos de la política de desarrollo deberán utilizarse en forma tal que permitan reducir los gastos no -- esenciales. Dichos instrumentos incluirán tarifas arancelarias y controles de la importación, altos impuestos sobre la renta de las sociedades y de los individuos, elevados impuestos indirectos y tal vez, un impuesto general sobre el gasto. También las exenciones fiscales podrán constituir, por su parte, un excelente medio para estimular las inversiones adecuadas.

Se necesitará una política organizada de precios y salarios para que los salarios del sector modernizado no suban tan rápidamente que aminoren la apetecida cadencia de expansión del empleo. En efecto, si los salarios aumentan excesivamente, las empresas optarán por invertir capitales en máquinas que ahorren mano de obra, y al mismo tiempo aumentará el consumo; también se creará un volumen menor de empleo con cada crédito que se destine a obras públicas; los productos nacionales quedarán en peores condiciones de competencia con -- los extranjeros, y tal vez se precipite por demás el éxodo -- del sector tradicional a los demás.

Ahora bien, los aumentos de salarios pueden moderarse legítimamente sólo si se mantiene una razonable estabilidad de los precios y si se restringen los elevados ingresos procedentes de los beneficios industriales, alquileres, intereses y sueldos altos. Los ingresos salariales pueden, por otra -- parte, contribuir a la formación de capital en la medida en -- que se destinen al ahorro, por ejemplo, a través de regímenes contributivos de seguridad social, de regímenes de pago diferido o de estímulo al ahorro voluntario basado en exenciones fiscales. En cuanto al ahorro público, éste puede incrementarse directamente mediante la imposición de los ingresos --



personales, o indirectamente mediante una reducción de los subsidios concedidos a los servicios públicos.

Los Gobiernos deben buscar en lo posible el apoyo de las organizaciones de empleadores y de los sindicatos obreros en la realización de una política de precios y salarios destinada al logro de más elevados niveles de empleo.

Estas tienen una importancia considerable por la razón de que hallándose los trabajadores en una situación más próxima al pleno empleo, estarán en condiciones de consumir más, especialmente en lo que atañe a productos agrícolas; -- por consiguiente, resulta esencial elevar la producción de alimentos, con el fin de ahorrar divisas. De otro lado, pasando al problema de la vivienda, es indudable que podrán -- construirse más casas en la medida en que se apliquen técnicas que empleen una producción adecuada de mano de obra y se eviten los materiales de construcción poco abundantes en la región.

El argumento de que utilizando las técnicas que aplican una participación notable de la mano de obra en el producto se logran ingresos más reducidos para el sector no laboral, y de que, por consiguiente, la proporción de los beneficios que pueden dedicarse a la inversión es menor y perderá gran parte de su fuerza en la medida en que se tenga en cuenta que, mediante determinadas disposiciones de carácter fiscal y administrativo, es posible tener un volumen adecuado de ahorro procedente de los ingresos del sector laboral. En todo caso, el consumo de los trabajadores en situación de empleo reduciría el incremento de las cantidades susceptibles de reinversión obtenido gracias al empleo de técnicas que implican una participación menor de la mano de obra en el producto.

Las medidas de carácter político que pueden afectar al tipo de inversión incluyen la asignación directa de los recursos por los gobiernos en sus planes de desarrollo o -- dentro de sus presupuestos de inversiones públicas. También suelen emplearse determinados procedimientos para ejercer -- una influencia sobre la orientación de la inversión privada; así, por ejemplo, la reducción de las tarifas aduaneras, las desgravaciones fiscales o la fijación de un porcentaje más - alto de amortización pueden constituir métodos adecuados -- allí donde se empleen técnicas que implican una participación considerable de la mano de obra; también puede permitirse a - los empleadores que modifiquen, a efectos fiscales, su cálcu-- lo de los costos de producción agregando en sus nóminas de - salarios determinada cantidad por trabajador empleado. El -- abono de una proporción apreciable de los ingresos salariales en forma de prestaciones en efectivo con cargo a los servi- - cios sociales y financiados con las rentas fiscales reduce -- también, en lo que afecta a los empleados, el costo directo - de la mano de obra.

Una utilización más completa de la mano de obra en si- tuación de subempleo puede favorecer a la vez los objetivos - deseables tanto en materia de desarrollo económico como de -- empleo, siempre y cuando la demanda adicional del consumidor que trae necesariamente consigo el incremento en el volumen - del empleo pueda satisfacerse sin reducir por ello la inver-- sión.

En las regiones rurales, donde se encuentra gran parte de la mano de obra en situación de subempleo, un incremento de la producción agrícola podrá facilitar la expansión del empleo no agrícola, así como de las inversiones, mediante tra- bajos de construcción de carácter local pueden promoverse -- actividades que impliquen una gran participación de la mano -

de obra y que revistan por ello una gran utilidad en las circunstancias apuntadas; es posible, asimismo, aplicar con este fin procedimientos de cultivo que empleen más mano de obra; o también desarrollar en los pueblos y en los centros habitados de la región pequeñas industrias en condiciones de atender a la creciente demanda de aquellos bienes de consumo y de equipo que pueden producirse en forma relativamente sencilla. Finalmente, pueden resultar útiles también para el fin propuesto otras actividades productivas, como la cría de ganado, la repoblación forestal, los trabajos de huerta, las pesquerías e industrias de productos acuáticos, la artesanía rural y los trabajos en las canteras; y, en otro plano diferente, la organización de servicios sociales basados en el esfuerzo local - autónomo.

El éxito en este campo dependerá principalmente de la oportuna redistribución de la mano de obra en situación de desempleo, así como de los demás recursos disponibles, contando en algunos casos con la ayuda del gobierno federal, a través de programas de desarrollo de la comunidad, planes de contribución voluntaria de los trabajadores y, por último, mediante la organización de pequeñas unidades industriales. Los medios financieros necesarios para llevar adelante tales programas deberán reunirse lo antes posible contando con los pequeños ahorros de los habitantes de la localidad que, de otra manera, -- permacerán ociosos o no se realizarían en absoluto.

Desempeñará, desde luego, un papel primordial la organización de la estructura agraria, que suscitará y estimulará las iniciativas locales y permitirá utilizar plenamente y con eficacia la mano de obra disponible.

En los centros urbanos todo dependerá en mayor proporción de las medidas y actividades que se emprendan desde -- sectores exteriores al grupo de trabajadores en situación de -

subempleo. Será preciso utilizar más plenamente la capacidad de las instalaciones industriales. El control de montaje de nuevos equipos, la introducción de turnos múltiples, la concesión de subsidios para permitir el empleo de mayor volumen de mano de obra, el mejoramiento de las viviendas y de los transportes utilizados por los trabajadores, la imposición de trabas a los monopolios, así como la aplicación de una adecuada política de fijación de precios que permita a las instalaciones en que la participación del capital es alta como las centrales eléctricas y los transportes ferroviarios soportar mayor volumen de empleo, representan, las circunstancias adecuadas, otros tantos procedimientos eficaces para lograr una expansión más completa de la capacidad de que se dispone.

Al igual que en las rurales, es posible poner en marcha ciertas actividades sumamente útiles por la elevada proporción de mano de obra que emplean: pongamos como ejemplo el desarrollo de las artes mecánicas, la explotación de granjas y la instalación de industrias de reducido consumo destinadas a la fabricación de productos para la exportación y el consumo interno, así como para cubrir algunos de los procesos parciales exigidos por las grandes industrias manufactureras, -- como eslabones intermedios dentro del proceso general de la producción; podemos agregar también los trabajos de construcción de carácter local, realizados en armonía con los proyectos fundamentales de inversión, así como las actividades agrícolas suburbanas, destinadas especialmente a satisfacer la demanda creciente de carne, vegetales y fruta, las actividades relacionadas con los servicios sociales, en el campo de la salud pública y de la higiene o en el de la educación y formación profesional, particularmente en aquellos lugares donde estas actividades admiten una ampliación considerable basada en la posibilidad de emplear a las personas instruidas en situación de desempleo.

En la agricultura, los servicios de investigación e intensificación de cultivos pueden incrementar notablemente la producción de alimentos y otros productos de primera necesidad, utilizando, por ejemplo, la selección de semillas, la rotación de cosechas, el perfeccionamiento en la organización y dirección de las empresas agrícolas, la protección y mejoramiento del suelo, el empleo de abonos abundantes en la localidad, así como de insecticidas y finalmente, el simple mejoramiento de los equipos y material agrícola y de los métodos de cultivo. Pero si se quiere obtener una acción rápida y eficaz de estas medidas, así como una gran difusión de las mismas, es preciso acometer la realización de programas de reforma agraria capaces de coordinar e integrar en un todo coherente los diversos aspectos apuntados.

En lo que afecta a las empresas artesanales y a las pequeñas industrias, es preciso, ante todo, tener en cuenta la necesidad de un perfeccionamiento de los sistemas de crédito. Es indispensable, por otra parte, la aplicación de medidas que permitan contar con un abastecimiento regular de material de buena calidad a precios razonables, el mejoramiento de las condiciones reguladoras del mercado y de las técnicas de producción, de modo especial en lo que atañe al suministro del instrumental básico y al perfeccionamiento de los métodos de organización del trabajo. Con estos procedimientos es imposible elevar la producción sin ampliar las inversiones. Es necesario, por otra parte, que las industrias de carácter tradicional logren mantener una relación fructífera con las industrias modernas, representando de este modo una eficacia completa por ejemplo, a través de la transferencia de determinados encargos de las industrias modernas a las tradicionales, así como mediante la creación de nuevas salidas y productos de la industria moderna.

En el sector moderno es preciso lograr una explotación más eficaz de las instalaciones y equipos disponibles, basada, por ejemplo, en el perfeccionamiento de los métodos de entretenimiento y reparación del utilaje, así como en una mejor organización de los movimientos de la mano de obra y de los materiales, evitando por otra parte, hasta donde sea posible, toda interrupción en el funcionamiento de la maquinaria y consiguiendo una regulación más perfecta del ritmo de trabajo de ésta, así como una más adecuada formación profesional y control de los trabajadores. Hay que atender también al perfeccionamiento de los procedimientos y condiciones de trabajo, estableciendo un sistema de incentivos y primas destinados a elevar la producción y, finalmente, reduciendo los desplazamientos de la mano de obra, así como el desperdicio de materiales y combustible.

El medio ambiente social, puede a su vez, mejorarse en provecho de una productividad más elevada mediante la reforma agraria, la reducción del poder de los intermediarios y de los usureros, la modificación del régimen de propiedad familiar, la reducción del abismo existe entre los empleadores y los trabajadores manuales y la difusión de un clima de interés orientado más a un desarrollo duradero y a largo plazo -- que a un cambio súbito y efímero, la política de precios y salarios debería, por su parte, garantizar a los trabajadores una participación en los beneficios obtenidos gracias a un aumento de la productividad. El viejo fatalismo abriría paso de esta manera a la fe en el progreso económico y social y al deseo de alcanzarlo.

A menudo, la movilidad "horizontal" de la mano de obra es excesiva, ya que el número de personas que desean trasladarse del sector tradicional al sector moderno es, en general, superior al que éste último está en condiciones de absorber. -- Esta circunstancia puede neutralizarse mediante una política -

que tienda a crear suficientes oportunidades de empleo en las regiones rurales mismas, reduciendo a la vez, la distancia -- que existe entre los niveles de vida característicos de uno y otro sector.

En algunos países, no obstante, y especialmente en -- los casos en que se trata de llevar a cabo obras públicas en regiones remotas, es necesario adoptar medidas en sentido -- opuesto, es decir, destinadas a atraer a los trabajadores, mediante un mejoramiento de las condiciones de trabajo, salarios y viviendas o el perfeccionamiento de las instituciones de seguridad social.

La movilidad "vertical", es decir, el desplazamiento de la mano de obra hacia más altos niveles de especialización y de responsabilidad, tropieza con el obstáculo principal de la falta de oportunidades de educación y de formación para todos los grados de capacitación profesional. Es preciso establecer un orden de prioridades en la formación profesional para satisfacer las exigencias de los programas generales de desarrollo económico de los países. Este orden de prioridades habrá de basarse en la estimación rigurosa de las exigencias específicas de mano de obra de cada proyecto de desarrollo, a distintos niveles de capacitación. La formación profesional de personal docente y de instrucciones tendrá derecho, en -- cualquier caso, a un alto grado de prioridad.

Los obstáculos de carácter social e institucional que se oponen a la movilidad de la mano de obra pueden atenuarse por el ejemplo del propio gobierno y así mismo mediante la -- aplicación de una legislación que tenga en cuenta las distintas formas que puede revestir la discriminación, los procedimientos inadmisibles en la contratación de trabajadores y el desarrollo de los servicios oficiales de colocación. El -- logro de niveles de empleo más elevados contribuirá por sí mismo de un modo notable a reducir los citados obstáculos.

Las importaciones de capital contribuyen a la creación de nuevas oportunidades de empleo al elevar el nivel de las inversiones con que se pueden contar. Por lo tanto, resulta muy conveniente ampliarlas hasta donde sea posible en armonía con los planes de asistencia técnica, destinados a incrementar la capacidad de absorción de los países en vías de desarrollo.

Es preciso, pues, explotar con toda la intensidad que las circunstancias permitan todos los cauces por los que discurre el movimiento internacional de capitales, creando además cauces nuevos y aprovechando con el mayor interés los créditos y subvenciones internacionales que pueden traer consigo una elevación del nivel del empleo. A la hora de otorgar nuevas subvenciones o créditos hay que prestar la mayor atención a los países en que los problemas del empleo revisten una especial gravedad, así como a aquellos que están empeñados en la difícil empresa de superarlos por su propio esfuerzo.

En la esfera de la asistencia técnica la mayor importancia la tienen los programas dirigidos al mejoramiento de la formación personal de todas las categorías. Estos deberían incluir, además de la formación profesional de los trabajadores, la de los instructores, capataces y técnicos, y también la capacitación de dirigentes de empresa, con especial atención al objetivo de elevación de la productividad y a las relaciones obrero patronales. La política de salarios, las encuestas sobre mano de obra, el desarrollo de las técnicas que traen consigo una elevada participación del factor-trabajo en los productos finales, así como todas las iniciativas que permitan ahorrar capitales, son otros tantos aspectos de la asistencia técnica que hacen de ésta un elemento de vital importancia dentro de una política general de empleo.



## CONCLUSIONES

- Adopción de decisiones y planificación en el sector macro económico general.
- Planificación general de recursos humanos, con especial referencia a las políticas y métodos que han de utilizarse para evaluar las necesidades de mano de obra en sus aspectos general y estructural.
- Planificación de la formación de recursos humanos, con especial referencia las políticas y métodos que deben permitir la integración de la educación, tanto en el sector rural como en el urbano, con una formación profesional adecuada.
- Planificación agrícola, con especial referencia a los sistemas de colonización, reforma agraria y tecnología agrícola.
- Planificación industrial, con especial referencia a pequeñas industrias, artesanía e industrias rurales.
- Organización de mercado, especialmente para los productos agrícolas y de artesanía y de las pequeñas industrias.
- Análisis regional, basándose en particular en la experiencia de las subregiones latinoamericanas y en los productos de México.
- Planificación de las políticas financiera y de ingresos, con especial referencia a la posibilidad de atraer recursos nacionales y extranjeros a fin de movilizarlos en un plan de inversiones; política de salarios y política de ingresos en general.
- Aspectos sociológicos del desarrollo, con especial referencia a las actitudes, motivaciones y relaciones sociales que son de interés para la evaluación de las políticas de empleo, la formación de recursos humanos y la determinación de los factores que explican la migración hacia los centros urbanos.
- Planificación del sector público, con especial referencia a la organización de los servicios públicos y, en particular, de los que contribuyen a desarrollar la infraestructura.
- Planificación de los sistemas de estadísticas, censos y encuestas, con especial referencia a su organización, costo y máxima utilización de sus actuales posibilidades.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL DE TESIS

- A. F. EHRBAR, GRASPING THE NEW UNEMPLOYMENT, ("PARA COMPRENDER EL NUEVO DESEMPLEO"), FORTUNE, 16-V-83, PP. 107 - 112.
- AGUILERA MARIO, "AUMENTAN LOS MALES DE TODO TIPO EN VARIAS COMUNIDADES EN CRISIS", EXCELSIOR, SECC. "B", 30/1/84, PP. 1-12.
- ABBA P., LERNER "ECONOMIA DEL PLENO EMPLEO". 1958, PP. 35, MEXICO.
- AGUILAR Y MONTEVERDE, ALFONSO. "MERCADO INTERNO Y ACUMULACION DE CAPITAL", MEXICO, EDITORIAL "NUESTRO TIEMPO, 1974, P. 252, 18 CM. (DESARROLLO)
- ANDRE PIETRE, UN NOUVEAU. "CHOMAGE PERMANENTS" ¿UN NUEVO DESEMPLEO PERMANENTE? PERIODICO LE MONDE, 6/VIII/83, P.6.
- A RISTOTELES, "LA POLITICA", EDITORIAL PORRUA HERMANOS, -- 1965, PP. 9 A 13 Y 15.
- ASOCIACION INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL "INFORME DE LA COMISION PERMANENTE DEL SEGURO DEL DESEMPLEO", AISS, -- GINEBRA AISS, 1956, PP. 51, 18 CM. (DESARROLLO).
- BAIROCH, PAUL. "EL DESEMPLEO URBANO EN LOS PAISES EN DESARROLLO". PRESENTACION GENERAL DEL PROBLEMA Y ELEMENTOS DE SOLUCION. GINEBRA, OFICINA (GENERAL) INTERNACIONAL DEL -- TRABAJO., 1973.
- BARRE, RAYMOND. "EL DESARROLLO ECONOMICO" (ANALISIS POLITICO) EDITORIAL: FONDO DE CULTURA ECONOMICA.
- BLAUG, MARK. "LA EDUCACION Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LOS PAISES EN DESARROLLO". GINEBRA, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1969-1974, 103p., 25 CM.
- BASAGLIA, FRANCO Y OTROS. "LA SALUD DE LOS TRABAJADORES". EDITORIAL: NUEVA IMAGEN.
- BIASUTTO, CARLOS. "EDUCACION Y LA CLASE OBRERA". EDITORIAL NUEVA IMAGEN.
- BRUTON J., HENRY. "EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO EN LOS PAISES EN DESARROLLO". SERFIN, 11-28, 1978, MEXICO.
- BRUTON J. HENRY. "EL DESEMPLEO EN LAS NACIONES MENOS DESARROLLADAS". PERSPECTIVAS ECONOMICAS, No. 25, 27-30, 1979, WASHINGTON.

- CONFERENCIA MUNDIAL TRIPARTITA SOBRE EL EMPLEO. "DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS, EL PROGRESO SOCIAL Y LA DIVISION DEL TRABAJO". (EMPLEO, CRECIMIENTO Y NECESIDADES BASICAS; ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN TRES MUNDOS). GINEBRA, OIT., 1975.
- CORREA, GUILLERMO Y RAMIREZ IGNACIO, "LA DESIGUALDAD, SIGNO CARACTERISTICO DE LA SOCIEDAD MEXICANA" REVISTA PROCESO" (SEMANARIO DE INFORMACION Y ANALISIS No. 296, PP. 6-14, 5/VII/82.
- CHAVEZ OROZCO, LUIS. "HISTORIA DE MEXICO", EDITORIAL: PATRIA. PP. 60-65.
- GIRAULT, CHRISTIAN A. "EL DESEMPLEO EN HAITI" COMERCIO EXTERIOR, VOL. 29, No. 3, "() 290-294, 1979, MEXICO.
- GONZALEZ PAVON, SERGIO. "LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN MEXICO", MEXICO, FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS, UNAM 1977, 147p. TESIS (LIC. EN ADMINISTRACION PUBLICA).
- GUERRERO CASTAÑEDA, ANGEL. "EL DESEMPLEO EN EL FUTURO DE MEXICO". UNAM., FACULTAD DE DERECHO, SEMINARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO. 1972, 132p., 23 CM. (TESIS, LIC. EN DERECHO).
- INFANTE MELENDEZ, BERNARDO O. "EL PROBLEMA OCUPACIONAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO". (1940-1977). 1978, FACULTAD DE ECONOMIA, U.N.A.M. PAGES. 15-17 y 20-21.
- KRITZ ERNESTO Y JOSEPH RAMOS. "MEDICION DEL SUB-EMPLEO URBANO (INFOR. 3 ENCUESTAS EXPERIMENTALES) REVISTA INTER. DEL TRABAJO. ENERO-FEBRERO 1976, PAGES. 127 A 140.
- LINDO, ALFONSO. "INTENTA HUIR DE LA DELINCUENCIA" EDITORIAL: STUDIUM EDICIONES, MADRID, ESPAÑA.
- MALTHUS, THOMAS ROBERTO. "ENSAYO SOBRE EL PRINCIPIO DE LA POBLACION" EDITORIAL: FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1975.
- MELVYN, P. "DESEMPLEO DE LOS JOVENES EN PAISES INDUSTRIALIZADOS DE ECONOMIA DE MERCADO". REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, VOL. 96, No. 1, 25-42, GINEBRA 1977.
- MERRIL G. MURRAY. "THE DURATION OF UNEMPLOYMENT BENEFITS (WASHINGTON, D.C.W.E. UP JOHN INSTITUTE FOR EMPLOYMENT RESEARCH, 1974).
- MERRIL, G. MURRAY. MEXICO, SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA "COMISION NACIONAL TRIPARTITA, CONFRONTACION SOBRE PROBLEMAS ECONOMICOS". MEXICO, 19, 446p., (CUADERNOS DE DOCUMENTACIONES).

- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO "SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL EMPLEO EN COSTA RICA" GINEBRA, 1972, 238p.
- O.I.T.- DESEMPLEO Y CAMBIOS DE ESTRUCTURA", ESTUDIOS Y DOCUMENTOS, NUEVA SERIE No. 65 (GINEBRA 1962) O.I.T.
- O.I.T.- EMPLEO A TIEMPO PARCIAL: ENCUESTA INTERNACIONAL, (DIC./1973)
- O.I.T., INFORME CONCISO SOBRE LA SITUACION DEMOGRAFICA EN EL MUNDO 1970-75 O.I.T.
- O.I.T.- PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO DE LA, APROBADO POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN 1969.
- O.I.T.- DOCUMENTO CSSE. 14/1975 (R.V.) MIMEOGRAFIADO.
- O.I.T., GUIA PRACTICA "COMO COMBATIR LA DESCRIMINACION EN EL EMPLEO" EDIT. O.I.T., (GINEBRA 1975).
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "LA CAMPAÑA CONTRA EL DESEMPLEO". 33a. REUNION, GINEBRA, 1950, IV., 248p., 24 CM.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "LOS SISTEMAS DE SEGURO DEL DESEMPLEO", GINEBRA, 1955, 287p., 24 CM.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "DESEMPLEO Y CAMBIOS DE ESTRUCTURA" GINEBRA, OIT., 1962, 241p.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. " LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO" GINEBRA, 1955, IV., 287p., 24 CM. (ESTUDIOS Y DOCUMENTOS). NUEVA SER.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "CREACION DE EMPLEOS Y ABSORCION DEL EMPLEO EN CHILE" GINEBRA, OIT., 1972, 57p. - (ESTUDIOS DE EMPLEO).
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "DESEMPLEO" (ANALISIS - POLITICO). VOL. 6, No. 39, 311, 1977, MEXICO.
- OFICINA INTER. DEL TRABAJO. "COMO COMBATIR LA DISCRIMINACION EN EL EMPLEO" (GUIA PRACTICA), GINEBRA, SUIZA, 1975.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "HACIA EL PLENO EMPLEO. GINEBRA, SUIZA, 1970.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "EL EMPLEO COMO OBJETIVO DEL DESARROLLO ECONOMICO" GINEBRA, SUIZA, 1962.
- PRADO ARRARTE, JESUS. "EL PLAN INGLES PARA EVITAR EL DESEMPLEO" EDITORIAL: COLEGIO DE MEXICO, CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES.

- PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1978 - 1982 (ESTADISTICAS).
- RAMON GUZMAN, MA. TERESA. "EL DESEMPLEO COMO PROBLEMA SOCIAL" TESIS (TRABAJADORA SOCIAL). 1969, 79h. 27 CMS. --- S.T.P.S.
- ROY, JOANINE. "LES CAHIERS FRANCAIS, TRAVAIL ET CONDITION OUVRIERE", No. 154 - 155, MAYO-AGOSTO, 1977, FRANCIA TRADUCCION 11 - 13.
- SARRAF, ROLANDO. "DESEMPLEO JUVENIL". ¿ OPORTUNIDADES PARA TODOS ? PRISMA LATINOAMERICANO - CUBRA (BOLETIN DE INFORMACION INTERNACIONAL). 0838, 2187-2190, 1978, MEXICO.
- SEARA VAZQUEZ, MODESTO. "MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL - PUBLICO" EDITORIAL: PORRUA. PP. 55 - 70, 1979.
- SERRANTINO J. MOY C. "EL DESEMPLEO EN NUEVE NACIONES INDUSTRIALES", MONTHLY LABOR REVIEW., 3-10, 1975, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.
- SILVA HERZOG, JESUS. "BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA", FONDO DE CULTURA ECONOMICA. PP. 70-75.
- SIEMPRE, PP. 5-6, FEBRERO 15, 1982, (REVISTA SEMANAL). -- SIEMPRE.- PAGES. 5.- 15 DE FEBRERO DE 1982.
- SUCESOS PARA TODOS.- DESEMPLEO "ENFERMEDAD DEL SISTEMA, HUMILLACION DEL HOMBRE".- LUIS ALBERTO GARCIA, ABRIL 21, 1980 No. 2411 (REVISTA SEMANAL).
- SOTO PACHECO, ISMAEL. "TEORIA DEL DESEMPLEO Y LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO". MEXICO, UNAM., 1972, 95p., 23CM., (TE SIS, LIC. EN DERECHO).
- SULTAN, PAUL. "ECONOMIA POLITICA DEL TRABAJO". EDITORIAL: - TRILLAS PP. 32 - 40.
- TREJO REYES, SAUL. "EL DESEMPLEO EN MEXICO" (CARACTERISTICAS GENERALES) RESEÑA LABORAL, 4-(2), 273, 1976, MEXICO.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE. "NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA". EDITORIAL: PORRUA. 1979 - - 1982.
- VEGA, LUCIANO C. "MUCHO CIRCO...POCO PAN", REVISTA JUEVES DE EXCELSIOR, PP. 14-16, JULIO 23 DE 1984.